Der Finanzausgleich in Baden

(Eine historische und kritische Betrachtung)

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen Philosophischen Fakultät

der

Friedrich Alexanders-Universität in Erlangen

vorgelegt von

Eduard Ernst Grupe

Diplom-Volkswirt

Heidelberg 1931.

31:116

Referent: Professor Dr. Stucken.

Dekan: Professor Dr. Lippold.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Tag der mündlichen Prüfung: 25. 7. 1930.

Meinen Eltern

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung
1. Abschnitt: Die Entwicklung des Finanzausgleichs zwischen Reich und Ländern seit der Reichsgründung 9
2. Abschnitt: Der staats- und verwaltungsrechtliche Aufbau Badens . . 17

1. Teil: Die frühere und heutige Regelung des Finanzausgleichs in Baden . 21
1. Kapitel: Der Finanzausgleich vor der Neuregelung
1. Abschnitt: Die Entwicklung des badischen Finanzwesens vor der Neuregelung 21
2. Abschnitt: Die Aufgabenteilung zwischen Land, Kreis und Gemeinden 26
a) Die Aufgaben auf dem Gebiet des Schulwesens 26
b) Die Aufgaben auf dem Gebiet des Polizeiwesens 30
c) Die Aufgaben auf dem Gebiet des Armenwesens 31
d) Die Aufgabenauf dem Gebiet des Wegebauwesens 33
e) Anhang: Das Feuerlöschwesen 34
f) Zusammenfassung 35
3. Abschnitt: Die Teilung der Einnahmerechte 36
I. Die Steuern 36
II. Sonstige Einnahmen 39
III. Zusammenfassung 39
2. Kapitel: Der Finanzausgleich seit 1918 41
1. Abschnitt: Die Aufgabenteilung zwischen Land, Kreis und Gemeinden 42
a) Die Aufgabenteilung auf dem Gebiet des Schulwesens 43
b) Die Aufgabenteilung auf dem Gebiet des Polizeiwesens 45
c) Die Aufgabenteilung auf dem Gebiet des Armenwesens 46
d) Die Aufgabenteilung auf dem Gebiet des Wegebauwesens . . . 48
e) Zusammenfassung 49
2. Abschnitt: Die Teilung der Einnahmerechte 51
I. Die Steuern 52
II. Sonstige Einnahmen 54
III. Zusammenfassung 57

2. Teil: Zur Kritik des Finanzausgleichs in Baden 58
1. Kapitel: Gesichtspunkte und Ansatzpunkte für die Kritik 58
2. Kapitel: Vergleich der Aufgabenteilung und Einnahmerechteteilung in früheren und im heutigen Finanzausgleich Badens
1. Abschnitt: Vergleich der Aufgabenteilung 66
a) Das Gebiet des Schulwesens 66
b) Das Gebiet des Polizeiwesens 80
c) Das Gebiet des Armenwesens 83
d) Das Gebiet des Wegebauwesens 86
2. Abschnitt: Vergleich der Einnahmerechteteilung 88

Schluß 102

Literaturverzeichnis.

1. Abhandlungen.

Baden, Das Großherzogtum in allgemeiner, wirtschaftlicher und staatlicher Hinsicht. 2. Aufl. Karlsruhe 1912. Art. von v. Jagemann, Schellenberg, Walz.

K. Th. v. Eheberg, Grundriß der Finanzwissenschaft. Erlangen-Leipzig 1925.

F. Hausmann, Finanzausgleich als Wirtschaftsproblem. Bankarchiv 1926.

A. Hensel, Steuerrecht. Berlin 1924.

v. Loeben, Finanzausgleich (Magazin der Wirtschaft, 4. Jahrg., 1. Bd.).

H. Luecker, Die Entwicklung und die Probleme des Gemeindeabgabewesens der preußischen Industriebezirke (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 127. Bd., 3. Teil, Leipzig 1910).

F. K. Mann, Deutsche Finanzwirtschaft. Jena 1929.

W. Markull, Kommentar zum Gesetz über den Finanzausgleich (Die deutschen Finanz- und Steuergesetze in Einzelkommentaren, Bd. 6, Berlin 1923).

Mombert, Grundzüge der Finanzwissenschaft. Leipzig 1928. Artikel: Das Problem der steuerlichen Belastung, S. 59/62.

O. Mulert, Kommunalsteuern und Finanzausgleich (Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Ergänzungsband H—Z, Jena 1926).

F. Ostermeier, Übergangsregelung des Finanzausgleichs (Arbeit, Zeitschrift für Gewerkschaftspolitik und Wirtschaftskunde, Jahrg. 4, 1927).

R. Ostermeier, Finanzausgleich (Annalen des Deutschen Reiches, Berlin 1926).

J. Popitz, Der Finanzausgleich (Handbuch der Finanzwissenschaft, 2 Bde., Tübingen 1927).

—, Finanzausgleich (Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 3, Jena 1926).

—, Reich, Länder und Gemeinden (Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Ergänzungsband H—Z, Jena 1926).

W. Röpke, Finanzwissenschaft. Berlin 1929.

Karl Röttinger, Der neue Finanzausgleich (Sammlung deutscher Steuergesetze, S.D.S. Bd. 65, Stuttgart 1926).

Schmitt, Zum Finanzausgleich (Karlsruher Zeitung Nr. 110 u. Nr. 111 vom 14. und 15. Mai 1929; Jahresversammlung der badischen Unternehmerverbände).

R. Stucken, Zur Neuordnung des Finanzausgleichs (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 127. Bd., III. Folge; Bd. 72, Jena 1927).

—, Progressions- und Proportionalsteuer im Kommunalhaushalt (Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, XVII. Jahrg., Nr. 13, 1927).

Wagner, Finanzwissenschaft, 3. Teil, 2. Aufl. Leipzig 1912.

F. Zahn, Finanzwirtschaft und Statistik (Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Bd., Tübingen 1926).

—, Finanzstatistik (Festgabe für Georg v. Schanz, Bd. 1, Tübingen 1928).

Dissertationen.

H. Becker, Die Wandlungen des Finanzausgleichs in Mecklenburg-Schwerin. Rostock 1929. (Diss. Erlangen 1928.)

J. O. Burger, Die gehobene Fürsorge unter besonderer Berücksichtigung Badens. Wertheim a. M. 1929. (Diss. Heidelberg 1929.)

2. Gesetze.

Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden v. 22. 8. 1818 (Regierungsblatt S. 101).

Badisches Verwaltungsgesetz v. 5. 10. 1863 (Gesetzes- u. Verordnungsblatt S. 386).

Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz v. 6. 6. 1870 (BG. Jahrg. 1870).
Alte Reichsverfassung v. 16. 4. 1871 (RGBl. S. 63).
Gesetz, die Einführung des Gesetzes des Norddeutschen Bundes betreffend, v. 6. 6. 1870, über den Unterstützungswohnsitz v. 19. 3. 1872 (GesVBl. S. 135).
Straßengesetz v. 14. 6. 1884 (GesVBl. S. 285).
Gesetz v. 8. 5. 1899. Die Besteuerung des Wandergewerbebetriebes betr. (GesVBl. S. 177).
Verordnung v. 20. 2. 1908. Die Aufstellung der Steuerkataster für die Kreisverbände betr. (GesVBl. S. 63).
Schulgesetz v. 7. 7. 1910 (GesVBl. S. 135).
Gesetz, die badische Verfassung betr., v. 21. 3. 1919 (GesVBl. S. 279).
Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung v. 10. 9. 1919 (RGBl. S. 1591).
Reichsabgabenordnung v. 13. 12. 1919 (RGBl. II S. 1993).
Landessteuergesetz v. 30. 3. 1920 (RGBl. I S. 402).
Gemeindeordnung v. 5. 10. 1921 (GesVBl. S. 347). Abänderungen hierzu: 30. 6. 1922 (GesVBl. S. 483) und 29. 7. 1926 (GesVBl. S. 169).
Rennwett- und Lotteriegesetz v. 8. 4. 1922 (RGBl. I S. 393).
Reichsgesetz über Jugendwohlfahrt v. 9. 7. 1922 (RGBl. I S. 633).
Gesetz, den Aufwand der Volksschule betr., v. 23. 3. 1923 (GesVBl. S. 633).
Kreisordnung v. 19. 6. 1923 (GesVBl. S. 249).
Verordnung über Fürsorgepflicht (RGBl. I S. 100).
Ausführungs-Verordnung zur Reichsverordnung über Fürsorgepflicht v. 29. 3. 1924 (GesVBl. S. 59). Änderungsverordnungen hierzu v. 17. 2. 1925 (GesVBl. S. 31), 30. 5. 1925 (GesVBl. S. 161), v. 21. 9. 1927 (GesVBl. S. 181), v. 20. 6. 1928 (GesVBl. S. 195).
Gesetz über die Ausführung des Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt (9. 7. 1922) v. 29. 3. 1924 (GesVBl. S. 339).
Änderung durch Gesetz v. 3. 12. 1925 (GesVBl. S 339).
Badische Ausführungs-Verordnung zum Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt v. 31. 3. 1924 (GesVBl. S. 63) u. 18. 9. 1924 (GesVBl. S. 265).
Änderung durch Verordnung v. 20. 2. 1928 (GesVBl. S. 111).
Änderung der Kreisordnung v. 1. 12. 1924 (GesVBl. S. 299).
Badisches Polizeigesetz v. 31. 1. 1923 in der Fassung v. 28. 7. 1925 (GesVBl. S. 189).
Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichs v. 10. 8. 1925 (RGBl. I S. 254).
Einkommensteuergesetz v. 10. 8. 1925 (RGBl. I S. 189).
Körperschaftssteuergesetz v. 10. 8. 1925 (RGBl. I S. 208).
Gesetz über die Senkung der Lohnsteuer v. 19. 12. 1925 (RGBl. I S. 469).
Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (Finanzausgleich-Gesetz), Neufassung v. 27. 4. 1926 (RGBl. I S. 203).
Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes v. 15. 5. 1926 (RGBl. I S. 223).
Gebäudesondersteuergesetz in der Fassung v. 1. 6. 1926 (GesVBl. S. 91).
Badisches Ausführungsgesetz zum Landessteuergesetz in der Fassung v. 14. 7. 1926 (GesVBl. S. 132).
Grund- und Gewerbesteuergesetz v. 14. 7. 1926 (GesVBl. S. 132).
Grunderwerbssteuergesetz v. 19. 7. 1926 (GesVBl. S. 153).
Gesetz zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden v. 9. 4. 1927 (RGBl. I S. 91).
Gesetz über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung v. 16. 7. 1927 (RGBl. I S. 187).
Vierte Änderung des Gebäudesondersteuergesetzes v. 1. 7. 1927 (GesVBl. S. 133).
Gesetz über die Regelung des Staatshaushaltes für die Jahre 1926 u. 1927 v. 19. 7. 1927 (GesVBl. S. 155).
Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes v 22. 12. 1927 (RGBl. I S. 485).
Gesetz über die Regelung des Staatshaushaltes für die Jahre 1928 u. 1929 (GesVBl. S. 217).
Zweites Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes v. 23. 7. 1928 (RGBl. I S. 290.)

Gesetz über die Steuererhebung in den Monaten April bis September 1930 und über die Erhebung einer Fleischsteuer in den zwei Haushaltsjahren 1930/31 (GesVBl. S. 245). Art. 2.
Mineralwassersteuergesetz v. 15. 4. 1930 (RGBl. I S. 139).

Amtliche Drucksachen.

Stenographischer Bericht der Reichstagsverhandlungen, VII. Legislaturperiode, I. Session, 1884/85.
Drucksache Nr. 59 und 59a: Gesetz über den Finanzausgleich. Verhandlungen des badischen Landtages, 1921, Heft 529.
Drucksache Nr. 36: Grund- und Gewerbesteuergesetz. Verhandlungen des badischen Landtages, 1923, Heft 538.
Drucksache Nr. 39: Schullasten betreffend. Verhandlungen des badischen Landtages, 1923, Heft 538.
Drucksache Nr. 133: Änderung des Steuerverteilungsgesetzes betreffend. Verhandlungen des badischen Landtages, 1925, Heft 544.
Entwurf des Ertragssteuergesetzes v. 23. 3. 1921. Verhandlungen d. bad. Landtages, 1921, Heft 531, Beilagenheft.
Entwurf zur Regelung des bad. Staatshaushaltes, 1930 u. 31. Neuer Druck (ohne nähere Angaben). April 1930.

Statistische Unterlagen.

Statistisches Jahrbuch für das Großherzogtum Baden, 1913/14.
Statistisches Jahrbuch für das Großherzogtum Baden, 1914/15.
Statistisches Jahrbuch für das badische Land, 1925.
Badisches Statistisches Landesamt. Einzelschriften:
Ergebnisse der Volkszählung v. 16. 6. 1925. Karlsruhe 1925.
Badische Gemeindestatistik. Karlsruhe 1927.
Baden in Wort und Zahl auf Grund amtl. Materials. Karlsruhe 1928.
Drucksache Nr. 108: Verhandlungen des badischen Landtags, 1929/30 „Baden in der vergleichenden Reichsfinanzstatistik". Denkschrift des Finanzministeriums (dortige Nr. 2147).
Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1927.
Verwaltungsaufbau, Steuerverteilung und Lastenverteilung im Deutschen Reich. Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 6. Berlin 1929.
Die Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich für das Rechnungsjahr 1913/14, 1925/26 u. 1926/27. Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 10. Berlin 1930.
Wirtschaft und Statistik, Jahrg. 1929. Sonderbeilage 1.

Verzeichnis der gebrauchten Abkürzungen.

ARV.	= Alte Reichsverfassung von 1871.
BG.	= Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes.
ErtStGes.	= Ertragssteuergesetz.
GebSondStGes.	= Gebäudesondersteuergesetz.
GemO.	= Gemeindeordnung.
GesVBl.	= (bad.) Gesetzes- und Verordnungsblatt.
HB.	= Handbuch.
HWB.	= Handwörterbuch.
Jahrg.	= Jahrgang.
LStG.	= Landessteuergesetz.
RGBl.	= Reichsgesetzblatt.
VO.	= Verordnung.
Amtl. Angaben	= Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Heft 10 Artikel: Baden betr.

Der Finanzausgleich in Baden.

Einleitung.

1. Abschnitt.

Die Entwicklung des Finanzausgleichs zwischen Reich und Ländern seit der Reichsgründung.

Das bedeutendste Ereignis der deutschen Geschichte im 19. Jahrhundert war die Gründung des Deutschen Reiches am 18. Januar 1871. Dieses Ereignis war nicht allein von weittragender politischer Bedeutung, sondern es leitete zugleich einen neuen Abschnitt der deutschen Finanzgeschichte ein.

Die Grundlage zur neuen Ordnung des deutschen Finanzwesens bildet der Art. 70 der alten Reichsverfassung[1], wo es heißt:

> „Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Überschüsse der Vorjahre sowie die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Matrikularbeiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden."

Abgesehen von den Überschüssen der Post- und Telegraphen-Verwaltung standen somit dem Reich die Zölle und Verbrauchsabgaben[2] (Salz-, Tabak-, Branntwein, Bier- und Zuckersteuern), die „Reichssteuern" und die Matrikularbeiträge zur Verfügung. Im wesentlichen waren aber diese Steuern indirekter Art, wenn auch das Reich grundsätzlich die Befugnis hatte, direkte Reichssteuern zu erheben; dies ergibt sich aus der Miquelschen Formel, die in den Art. 70 eingefügt wurde, „solange Reichssteuern nicht eingeführt sind[3]". Daß das Reich lange Zeit keine Eingriffe in die Steuerquellen der Bundesstaaten unternahm, hatte politische, nicht rechtliche Gründe. Immerhin nahmen aber die Bundesstaaten das Recht für sich in Anspruch, allein direkte Steuern

[1] ARV. v. 16. 4. 1871 (RGBl. S. 63).
[2] ARV., a. a. O., Art. 35.
[3] Hensel, Steuerrecht, Berlin 1924, S. 33.

erheben zu dürfen, und das Reich fügte sich, wenigstens der Form nach, diesen Anschauungen bis kurz vor dem Ausbruch des Weltkrieges.

Von Jahr zu Jahr steigerten sich die Ansprüche des Reiches hinsichtlich der Geldmittel, und neue Steuern indirekter Art, wie die Steuern auf Schaumweine (1902), Zigaretten (1906), Leuchtmittel und Zündwaren (1909), sowie die erhobenen Stempelabgaben genügten nicht, um den Bedarf des Reiches zu decken. Die Tantièmesteuer (1906), die Erbschaftsteuer (1906) und die Zuwachssteuer (1911) wurden amtlich als indirekte Steuern angesprochen — die Volksvertretung hatte sie bewilligt auf Grund der Erwägung, der Besitz solle damit getroffen werden, nicht aber das Volk — bildeten trotz allem den Übergang zum Angriff des Reiches auf die vermeintlichen Rechte der Bundesstaaten bezüglich der Erhaltung ihrer Steuerquellen. Endlich 1913 sagte sich das Reich offen von dem Grundsatz los, nur die indirekten Steuern in Anspruch zu nehmen, indem es im Wehrbeitrag eine einmalige, in der Besitzsteuer aber die erste laufende direkte Steuer für sich in Anspruch nahm. So hat es mehr als 40 Jahre gebraucht und bis zuletzt den hartnäckigsten Widerstand der Bundesstaaten und des Reichstages selbst bekämpfen müssen, um endlich ein Finanzobjekt in Anspruch zu nehmen, das rechtlich schon von Anfang an zu seiner Verfügung stand[1].

Fehlbeträge im Reichshaushalt sollten in erster Linie durch Matrikularbeiträge gedeckt werden. Bismarck sagte hierüber[2]: „Ein Defizit ist, was durch Anleihen gedeckt werden muß. Ein solches Defizit ist in den einzelnen Staaten möglich, aber der Reichshaushalt kennt kein Defizit, er kennt nur höhere Matrikularbeiträge". Was waren nun diese Matrikularbeiträge? Sie waren Überweisungen der Bundesstaaten an das Reich, damit dieses seinen Ausgabebedarf decken konnte, soweit die Reichssteuern nicht hierzu ausreichten. Sie wurden nach der Bevölkerungszahl auf die Bundesstaaten umgelegt und waren aus deren Haushalten zu begleichen[3]. Es ist klar, daß eine derartige „unbegrenzte Nachschußpflicht" die Bundesstaaten auf die Dauer erdrücken mußte. Deswegen waren sie auch nur als Notbehelf und Übergangserscheinung gedacht und sollten solange in Kraft bleiben, bis das Reich selbständig Steuern erheben würde. Damit wäre dann eine an sich unerwünschte Bindung gelöst worden, die Reich und Länder in gegenseitiger Abhängigkeit erhielt. Auf der einen Seite unterblieb der Ausbau eines wirklichen Reichssteuersystems, auf der anderen Seite wurde die unbeschränkte Zuschußpflicht der Bundesstaaten in eine — Beteiligung an den Zoll- und Steuereinnahmen des Reiches mit Gegenzahlungen von festbegrenztem Umfang verwandelt. Das ist letzlich das Ergebnis

---

[1] Ähnlich: Markull, Kommentar zum Gesetz über den Finanzausgleich, Berlin 1923, S. 5.

[2] Sten. Ber., VII. Legislatur-Periode, I. Sess., 1884/85, S. 143.

[3] v. Eheberg, Grundriß der Finanzwissenschaft, Erlangen-Leipzig 1925, S. 54ff.

der „berüchtigten" Frankensteinschen Klausel von 1879 gewesen[1]. M. a. W.: Der bewegliche Faktor der Matrikularbeiträge verschwand nicht aus dem Reichshaushalt, da der Reichstag aus konstitutionellen Gründen auf dieses Einnahmebewilligungsrecht nicht verzichten wollte. Hatte Bismarck seiner Zeit den Versuch gemacht, das Reich aus seiner finanziellen Abhängigkeit herauszureißen, und gleichzeitig die Absicht verwirklichen wollen, den Bundesstaaten Überschüsse aus Reichseinnahmen zur Verfügung zu stellen, so wurde sein Bestreben durch die doktrinär verrannte Eifersucht der Volksvertretung[2] zunichte gemacht. Alle Mehreinnahmen des Reiches über den Betrag von 130 Millionen Mark, so bestimmte es die Frankensteinsche Klausel, mußten an die Bundesstaaten nach Verhältnis der Bevölkerung überwiesen werden, mit der sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen wurden. Da andererseits die Aufgaben des Reiches aber ständig sich vermehrten, mußten die Bundesstaaten immer größere Matrikularbeiträge entrichten. Dieses Nebeneinander von Hin- und Herzahlungen bewirkte naturgemäß eine völlige Unübersichtlichkeit der Reichsfinanzen. Später kam noch das Bestreben der Bundesstaaten dazu, die Matrikularbeiträge in ihrer Höhe zu binden oder sie wenigstens gestundet zu bekommen, welch letzteres auch mit dem Jahre 1903 geschah, indem das Reich alles, was über den stillschweigend festgesetzten Kopfbetrag hinausging, auf eigene Anleihen übernahm.

Neben diesem System „unechter" Überweisungen kamen „echte" Überweisungen seit 1906 auch vor, indem die Erträge der Reichserbschaftsteuer nach festen Quoten zwischen Reich und Bundesstaaten verteilt wurden[3].

Jedenfalls ist zu sagen, daß trotz kleiner Ansätze der Ausbau eines wirklichen Reichssteuersystems bis zum Kriege versäumt worden ist, so daß damals das Reich mit einer Schuldenlast von 5 Milliarden Mark behaftet war.

Die finanzpolitische Stellung der Länder und insbesondere der Gemeinden zum Reich wird dadurch gekennzeichnet, daß in der ARV. die Gemeinden kaum mit einem Wort erwähnt werden. Es liegt dieser Umstand in der Tatsache des föderalistischen Kaiserreiches begründet. Denn die Gemeinden sind ja lediglich untere Verwaltungseinheiten des betreffenden Bundesstaates. Erst mit der Ausdehnung unitaristischer Tendenzen wird dann auch durch die Gesetzgebung des Reiches der Lebenskreis der Gemeinden in Mitleidenschaft gezogen. Wie auf politischem Gebiet, geschieht dies auch im besonderen Verlauf auf dem Gebiete der Finanzen. Die Ordnung des Kommunalsteuerwesens bleibt fast ausschließlich den Bundesstaaten und ihrer Landesgesetzgebung überlassen. Und in fast allen Staaten bestand demgemäß eine Finanz-

[1] Ähnlich Markull, a. a. O., S. 6.
[2] Ähnlich Markull, a. a. O., S. 6.
[3] Hensel, a. a. O., S. 33/34.

ordnung, die sich einer sachgemäßen Verteilung der Zuständigkeit zwischen Staat und Gemeinde befleißigte, wie sie den Landesverhältnissen und ihrer historischen Entwicklung, sowie den beiderseitigen Bedürfnissen angepaßt war. Da das Reich nur die indirekten Steuern in Anspruch nahm — im Durchschnitt des Reiches entfielen auf die indirekten Steuern nur etwa 10 Prozent des gesamten Steuerbedarfes der Gemeinden[1] —, wurde die kommunale Finanzgebarung wenig durch die unitaristischen Tendenzen der Neuzeit bedroht und die Gemeinden hatten sich lediglich auf dem Gebiete der direkten Steuern mit ihren übergeordneten Gebietskörperschaften auseinanderzusetzen. Wie diese Auseinandersetzung speziell in Baden geschah, werden wir später zeigen. Allgemein ist zu sagen, daß es in den vielen Bundesstaaten mehr als ein Dutzend verschiedener Lösungen gab.

Aus dem Vorgetragenen sehen wir, daß im Deutschen Reich damals, wie heute, mehrere öffentliche Verbände vorhanden sind, die, jeder mit finanziellen Befugnissen ausgestattet, ihre Finanzgebahrung auf den gleichen Wirtschaftskörpern aufbauen. Hier war dann das Problem zu lösen, wie ein Ausgleich unter ihnen geschaffen werden kann, da ja in einem gleichen Wirtschaftsgebiet mehrere Finanzbefugnisse gleichzeitig ausgeübt werden[2]. Wir können nun für die Vorkriegszeit sagen, daß in der Verteilung der steuerrechtlichen Zuständigkeiten kein folgerichtig durchgeführtes System vorhanden war, sofern man überhaupt von „Steuersystem" reden kann[3]. Aber immerhin war der Wille hierzu vorhanden und trat klar zutage in dem Übergewicht je eines der drei Steuergläubiger auf je einem der großen Steuergebiete.

Das Reich bewirtschaftete im wesentlichen die Zölle und Verbrauchssteuern, die Länder besteuerten fast durchweg Einkommen und Vermögen, die Gemeinden nutzten meist für sich allein die Ertragsteuern. Da jedoch teilweise mit der Zeit das Reich auch auf die direkten Steuern übergegriffen hatte, da die Gemeinden und Länder ihrerseits auch indirekte Steuern in Anspruch nahmen und vollends die Länder und Gemeinden untereinander Einkommen und Vermögen sowie den Ertrag besteuerten, kann man nicht behaupten, daß der Forderung einer reinlichen Scheidung der Zuständigkeit von Reich, Land und Gemeinde auf dem Gebiete des Steuerwesens Genüge geleistet gewesen wäre.

Erst die Not des Krieges hat hier Wandel geschaffen. Naturgemäß gingen die Zölle und andere Abgaben infolge des darniederliegenden Außenhandels und der sich dauernd ändernden wirtschaftlichen Struktur des Landes zurück, während die Kriegsausgaben stark anschwollen. Neue Reichssteuern waren daher notwendig, die zunächst allerdings aus der Sphäre des Verbrauchs genommen wurden, so die Verkehrs- und Kohlensteuer (1917) und die Weinsteuer (1918), vor allem aber

[1] Markull, a. a. O., S. 8.

[2] Ähnlich: Popitz, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Jena 1926, Art. Finanzausgleich S. 1017.

[3] Vgl. Wagner, Finanzwissenschaft, 2. Teil, 2. Aufl., S. 469.

die Umsatzsteuer (1916/18), die bald zu einer Steuer von großer Bedeutung ausgebaut wurde. Auch direkte Steuern nahm das Reich schon in Anspruch, wenn auch die Bundesstaaten eifersüchtig darauf bedacht waren, die Einkommensteuer für sich zu behalten. Dagegen besteuerte das Reich den Mehrgewinn der juristischen Personen und ebenso bei den natürlichen Personen den Vermögenszuwachs, späterhin sogar auch das Mehreinkommen. War damit schon das Reich dem Einkommensteuerreservat der Bundesstaaten erheblich nähergerückt, so bildeten die Kriegsabgaben der Jahre 1916, 17, 18 und 19, und das Reichsnotopfer von 1919, letzteres besonders durch die Möglichkeit einer 30jährigen Ratenzahlung, die Überleitung zu einer laufenden direkten Besteuerung des Reiches[1]. Als man nun im Jahre 1919 endgültig zur Neuordnung des Finanzausgleiches zwischen Reich und Ländern schritt, legte man sich auf folgende Grundlinien fest: Der Schwerpunkt des bundesstaatlichen Finanzsystems mußte endgültig in den Reichshaushalt verlegt werden — das bedingte die weitgehendste Inanspruchnahme bisheriger Landessteuern durch das Reich. Sodann, sollte der Steuerdruck für den deutschen Steuerzahler überhaupt erträglich sein, so mußten diejenigen Abgaben, deren Erträge auch jetzt noch den Ländern und ihren Unterverbänden zugutekommen sollten, einheitlich für das ganze Reich geregelt und von ihm erhoben werden; demgemäß mußte ein weitgehendes Überweisungssystem die bisherige Objektshoheit der Bundesstaaten ersetzen. Außerdem hielt man es für zweckmäßig, die Verwaltung der Reichssteuern den Gliedstaaten abzunehmen und eine straff zentralisierte reichseigene Finanzverwaltung damit zu betrauen[2]. Man folgte hier dem damals besonders laut betonten Gedanken eines unitaristischen, nationalen Einheitsstaates, und trotz mannigfacher Bedenken der Einzelstaaten wurde dieser Grundgedanke in den folgenden Finanzgesetzen verwirklicht, ohne daß deswegen die Souveränität der Länder angetastet worden wäre[3]. Durch Wegnahme der Objektshoheit von den Unterverbänden wurden diese zur Erhaltung ihrer Lebensfähigkeit vornehmlich auf die Reichsüberweisungen angewiesen. Bisher standen dem Reich vor der politischen Neuordnung nur die indirekten Steuern, einige wenige direkte Steuern, die Zölle und die Matrikularbeiträge der Bundesstaaten zur Verfügung. Alle anderen ausbaufähigen Steuern waren in der Hand der Gliedstaaten, vornehmlich die direkten Steuern.

Die Neuordnung wies dem Reiche insbesondere die Einkommen-

[1] Ähnlich: Markull, a. a. O., S. 11.

[2] Hensel, a. a. O., S. 34.

[3] Die Behauptung, daß durch die Übernahme der Finanzgewalt auf den Oberstaat die zentralistisch-unitarische Linie gestärkt würde, indem somit den Staaten die Finanzhoheit genommen würde, ist unrichtig. Nur staatsrechtlich kann über einen Gliedstaat beschlossen werden. Wenn aber durch eine Übernahme der Finanzhoheit auf den Oberstaat ein Zustand einträte dergestalt, daß die Einzelstaaten absterben müßten, dann müßte erst auf politischer Seite ein lückenloses Wollen des Volkes zum Einheitsstaat vorhanden sein (Popitz im HB. der Finanzwissenschaft, Bd. 2, S. 339).

steuer zu, die in jedem Bundesstaat bisher die Haupteinnahmequelle bildete. Das war mit ein Grund, daß auch die Länder ihre gesamten Steuersysteme abändern mußten, da sie nunmehr im wesentlichen auf die Überweisungen des Reiches angewiesen waren. Auch im Reiche ging man daran, in dem Chaos der aufeinandergefolgten Steuergesetze Ordnung zu schaffen. Maßgebend wurde das Landessteuergesetz vom 20. 3. 1920 in der heute geltenden Fassung vom 27. 4. 1926[1] unter Berücksichtigung der Änderungen auf Grund des Gesetzes zur Übergangsregelung des Finanzausgleiches zwischen Reich, Ländern und Gemeinden vom 2. 4. 1927[2]. In ihm werden bestimmte Grundsätze aufgestellt, die die wechselseitigen Besteuerungsrechte der Länder, der Gemeindeverbände und Gemeinden und das Verhältnis von Reichs-, Landes- und Gemeindebesteuerung regeln. Grundsätzlich sind hiernach die Länder und ihre Unterverbände berechtigt, Steuern nach Maßgabe landesrechtlicher Bestimmungen zu erheben. Diese Genehmigung ist jedoch hinsichtlich der Erhebungsart und hinsichtlich des Steuerobjektes an gewisse Schranken gebunden. Es dürfen die Länder nicht die gleichen Steuern wie das Reich in Anspruch nehmen (Verbot eines Zuschlagsrechtes). Allerdings gibt es auch hier insofern Ausnahmen, als das Reich durch besondere Ermächtigung den untergeordneten Gebietskörperschaften gewisse, in der Höhe begrenzte Zuschlagsrechte zu Reichssteuern gestatten kann (§ 2). Solche Landessteuern, die geeignet sind, die Steuereinnahmen des Reiches zu schädigen, sollen nicht erhoben werden (§ 3 und RV. Art. 11 Z. 1). Eventuell vorhandene derartige Steuern müssen aufgehoben bzw. abgeändert werden, damit ein Widerspruch mit den Interessen der Reichsfinanzen nicht mehr besteht (§ 4). Jede Kommunalsteuerordnung, sei es nun eine Mustersteuerverordnung der Landesregierung, oder eine neue Kommunalsteuerart, ist dem Reichsfinanzminister zur Prüfung vorzulegen und kann erst dann von der Landesregierung genehmigt werden (§ 5). Andererseits wird den Ländern und Gemeinden bzw. den Gemeindeverbänden gestattet, die ihnen zur Verfügung stehenden Steuern nach Maßgabe ihres Steuerbedarfs auszunutzen (§ 7).

Die Mehrzahl der Steuern ist in die Regie des Reiches übergegangen; darunter befinden sich die für das Land einträglichsten, wie die Einkommen- und Vermögensteuern. Die Länder kommen mit den ihnen verbliebenen Eigensteuern (Realsteuern) niemals gänzlich aus, da diese nicht elastisch genug sind, um den in der Nachkriegszeit ganz außerordentlich gesteigerten Steuerbedarf zu decken. Deshalb beteiligt das Reich die Länder an folgenden fünf Reichssteuern und überläßt es ihnen, die Unterverbände von sich aus zu dotieren:

---

[1] Landessteuergesetz v. 20. 3. 20 (RGBl. S. 1993) und Finanzausgleichsgesetz in der Neufassung v. 27. 4. 26 (RGBl. I S. 203).

[2] Gesetz zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden v. 4. 4. 27 (RGBl. I S. 91).

1. Von der Einkommen- und Körperschaftssteuer erhalten die Länder vom 1. 10. 25 ab drei Viertel des Aufkommens. Dieser Anteil wird unter den Ländern nach Verteilungsschlüsseln verteilt[1], die aus der Gesamtheit des für jede Gemeinde festgestellten örtlichen Steuersolls (örtliche Aufkommen) gebildet werden. Wenn die Anteile eines Landes an diesen Steuern in einem Rechnungsjahr, auf den Kopf der Bevölkerung berechnet, um mehr als 20 Prozent hinter dem Durchschnittssatze pro Kopf der Gesamtbevölkerung des Reiches zurückbleiben, so erhält das benachteiligte Land Ergänzungsanteile, jedoch nur bis zur Höhe von einem Drittel seines Gesamtanteils[2], d. h. der Gesamtanteil darf nicht mehr als 100 Prozent des örtlichen Aufkommens in diesem Land betragen.

2. Von der Umsatzsteuer erhalten die Länder 30 Prozent; hiervon wird ein Drittel im Verhältnis des örtlichen Aufkommens, zwei Drittel im Verhältnis der Bevölkerungszahl verteilt[3].

Zu 1. und 2. Den Ländern wurde für die Rechnungsjahre 1927 und 1928 eine Garantie in bezug auf die Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer gewährt, mit der Maßgabe, daß den Ländern, wenn sich ihre Anteile an den drei Steuern auf weniger als 2,6 Milliarden Reichsmark belaufen, die daran fehlenden Beträge aus anderen Mitteln des Reichshaushaltes zur Verfügung gestellt werden. Die über 2,4 Milliarden Reichsmark hinausgehenden Gesamtüberweisungen an den drei Steuern müssen von den Ländern zur Senkung der Realsteuern verwendet werden. Von den Gesamteinnahmen an Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuern ist eine Summe von 450 Millionen Reichsmark nach den Vorschriften über die Verteilung der Umsatzsteuer zu verteilen[4].

3. Das Aufkommen an Grunderwerbsteuern erhalten die Länder in voller Höhe, abzüglich 4 Prozent Verwaltungskosten für das Reich. Mindestens die Hälfte ihres Anteils müssen die Länder an die Gemeinden überweisen. Die nähere Gestaltung dieser Überweisung verbleibt der landesrechtlichen Regelung. Nach Maßgabe besonderer Verhältnisse können Länder und Gemeinden bzw. Gemeindeverbände für ihre Rechnung Zuschläge erheben; diese dürfen aber zusammen nicht mehr als 2 Prozent des steuerpflichtigen Wertes betragen, wovon höchstens die Hälfte auf das betreffende Land entfallen darf[5].

4. Das Aufkommen an der Kraftfahrzeugsteuer erhalten die Länder in voller Höhe überwiesen, abzüglich der 4 Prozent Verwaltungskosten für das Reich. Die Anteile werden dergestalt zerlegt, daß die Hälfte

---

[1] Finanzausgleichsgesetz v. 27. 4. 26 (RGBl. I S. 203), § 22ff.

[2] Finanzausgleichsgesetz v. 27. 4. 26 (RGBl. I S. 203) § 35 in Verbindung mit Gesetz zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden v. 9. 4. 27 (RGBl. I S. 91).

[3] Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichs v. 10. 8. 25 (RGBl. I S. 254).

[4] Vgl. Anm. 2.

[5] Finanzausgleichsgesetz v. 27. 4. 26, a. a. O., §§ 36, 38 Ziff. 1 u. 2.

der Steuer nach dem Gebietsumfang, je ein Viertel nach der Bevölkerungszahl und dem örtlichen Aufkommen verteilt wird. Diese Steuern haben die Länder zur Unterhaltung der öffentlichen Wege und der öffentlichen Brücken zu verwenden. Ab 1. 4. 1926 sind damit sämtliche Beiträge für außerordentliche Abnützung der öffentlichen Wege, soweit sie von den Ländern erhoben wurden, weggefallen. Sie werden jedoch durch Zuschläge abgegolten, die nicht über 25 Prozent der Kraftfahrzeugsteuer betragen dürfen[1].

5. Die Rennwettsteuer erhalten die Länder in voller Höhe, abzüglich 4 Prozent Verwaltungskosten für das Reich. Sie fließt als Totalisatorsteuer und als Buchmachersteuer. Die erstere steht zur Hälfte dem Lande zu, in dessen Gebiet der Totalisator betrieben wird, zur anderen Hälfte wird sie nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl des Landes verteilt. Die Buchmachersteuer, deren Aufkommen sich örtlich nicht mit dem der Totalisatorsteuer deckt, wird im gleichen Verhältnis wie die Totalisatorsteuer auf die Länder verteilt. Zu einem Drittel der Gesamtsumme muß die Steuer zur Pflege der Pferdezucht verwandt werden[2].

Weiterhin dürfen die Länder nach § 8 des Finanzausgleichsgesetzes Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern erheben. Diese richten sich nach bestimmten reichsgesetzlichen Besteuerungsmerkmalen hinsichtlich ihrer Erhebung.

Endlich schreibt der § 14 des Finanzausgleichgesetzes auch den Gemeinden die Erhebung einer bestimmten Steuer vor, der Vergnügungssteuer. Getränkesteuern dürfen die Gemeinden seit dem 31. März 1927 nur dann erheben, wenn darüber ein Reichsgesetz ergangen ist[3]. Lediglich eine beschränkte örtliche Biersteuer (7% des Herstellerpreises) darf noch erhoben werden.

Das Finanzausgleichsgesetz schreibt generell vor, daß das Reich nur dann den Ländern oder deren untergeordneten Verbänden neue Aufgaben zuweisen kann, wenn es gleichzeitig die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellt[4]. Was unter neuen Aufgaben zu verstehen ist, entscheidet sich nach dem Stand vom 1. 4. 1920. Demgemäß müßte also das Reich auch Zuschüsse gewähren, wenn auf seine Anregung hin eine Erweiterung bereits bestehender Pflichten bzw. Aufgaben Platz greift. Inwieweit dieser Vorschrift seitens des Reiches Genüge getan wurde, werden wir im Verlaufe unserer kritischen Betrachtung sehen.

---

[1] Finanzausgleichsgesetz v. 27. 4. 26, a. a. O., §§ 41 u. 13 in Verbindung mit Gesetz zur Übergangsregelung des Finanzausgleichsgesetzes v. 9. 7. 27 (RGBl. S. 91) und Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes v. 15. 5. 26 (RGBl. I S. 223).

[2] Finanzausgleichsgesetz v. 27. 4. 26, a. a. O., § 42.

[3] Gesetz Mineralwassersteuer v. 15. 4. 30 (RGBl. I S. 139) in Verbindung mit Finanzausgleichsgesetz v. 27. 4. 26 (RGBl. S. 203) § 15/16 u. v. 9. 4. 27 (RGBl. I S. 91) § 15.

[4] Finanzausgleichsgesetz v. 27. 4. 26, a. a. O., § 54.

2. Abschnitt.

Der staats- und verwaltungsrechtliche Aufbau Badens.

Der Finanzausgleich eines Landes hängt eng zusammen mit dessen staats- und verwaltungsrechtlichem Aufbau. Dieser wiederum ist ein Produkt seiner Entwicklungsgeschichte. In ihr finden wir die nötigen Anhaltspunkte, die es uns ermöglichen, das Staatswesen in seiner ganzen Lebendigkeit zu begreifen.

Nach einer Kette wechselvoller Ereignisse auf politischem Gebiet wurde durch Vereinigung der seit 1535 getrennten Markgrafschaften Baden-Baden und Baden-Durlach im Jahre 1771 eine Konsolidierung der Verhältnisse ermöglicht. Der Reichsdeputations-Hauptschluß von 1803 stellte Baden ungefähr in seiner heutigen Gestalt her und nach Inbesitznahme des Bistumes Konstanz, der rechtsrheinischen Kurpfalz (1803), des Breisgaus, der Main- und der Ortenau (1806) und der Mediatisierung sämtlicher ritterschaftlichen Herrschaften war Baden ein einheitliches Gebiet unter einheitlichem Oberhaupt geworden. Der regierende Fürst nahm den Titel „Großherzog von Baden" an.

Die liberalen Tendenzen des Großherzoglichen Hauses schenkten dem Lande früher, als es in den anderen Staaten des Deutschen Reiches geschah, eine den neuen Zeitverhältnissen angepaßte staatliche Ordnung und die Badische Verfassung von 1818, die Großherzog Karl von Baden verkünden ließ, eilte in ihren Bestimmungen der Zeit weit voraus. Fast zu offen sind die Einleitungsworte der Urkunde, wo es heißt[1]:

> „Als Wir bereits im Jahre 1816 Unseren Untertanen wiederholt bekannt machten, dem Großherzogtum eine landständige Verfassung geben zu wollen, hegten Wir die Hoffnung und den Wunsch, daß sämtliche Bundesmitglieder über eine wesentliche Grundlage dieser, allen deutschen Völkern zugesicherten Einrichtung übereinkommen und nur in Entwicklung der aufgestellten Grundsätze ein jeder einzelne Staat seinen besonderen Bedürfnissen, mit Rücksicht auf bestehende Verhältnisse, folgen möchte. Da sich jedoch . . . . der Zeitpunkt noch nicht bestimmt voraussetzen läßt, in welchem die Gestaltung der ständischen Verfassung einen Gegenstand gemeinschaftlicher Beratung (des Bundestages) bilden dürfte, sehen Wir uns nunmehr veranlaßt, die Unseren Untertanen gegebene Zusicherung . . . . in Erfüllung zu setzen . . .".

Inhaber der Souveränität und Oberhaupt des Staates war der Großherzog. Wie bei allen regierenden Häusern der Bundesstaaten des Deutschen Reiches gründete sich seine Stellung auf die Tatsache, daß der Großgrundbesitz, in der Bindung an eine bestimmte Familie, in der Geschichte die tatsächliche Quelle der Hoheit und Herrschaft ist[2].

---

[1] Badische Verfassung v. 22. 8. 1818.

[2] „Das Großherzogtum Baden", 2. Aufl. 1912, Bd. 1, Art. von v. Jagemann: Rechtliche Grundzüge des badischen Staatswesens, S. 738ff.

Vor dem Preßburger Frieden 1805 hatte es eine Rechtspersönlichkeit „badischer Staat" nicht gegeben. Vielmehr war das Land sachlich und rechtlich ein Besitz des Fürsten, so daß demgemäß jegliche Erwerbung des Fürsten ein Erwerb für sich und die Seinen war. Erst nach dem Friedensschluß von 1805 entstand die Begründung und Annahme eines Staates Baden als eines „Rechtssubjektes" im Gegensatz zu dem früheren „Landobjekt". Alle nun folgenden Neuerwerbungen geschahen auf Grund eines Staatsvertrages. Es wäre nun notwendig gewesen, daß eine Trennung zwischen Staats- und Hauswirtschaft eingetreten wäre. Da die damals herrschenden Anschauungen jedoch Souveränität und Absolutismus identifizierten, kam es nicht dazu, sondern es blieb vorerst noch bei der herrschenden Regelung. Demnach hatte der Landesherr nur die Verpflichtung, ein gutes Landesregiment zu führen und eventuell, nach Maßgabe seiner persönlichen Ansicht, zu den übrigen Verwaltungsaufgaben finanzielle Zuschüsse zu leisten. Wenn nun tatsächlich der Souverän zu „guter Polizei" und „guter Justiz", zu Schulen und kirchlichen Zwecken beisteuerte, so war diese Tätigkeit eine durchaus freiwillige. Denn nach Carl Salomon Zachariae[1], „hat ja das Land keine Rechte und es ist undenkbar, daß das Land vom Souverän gesonderte Finanzen habe."

Der Grundbesitz der Standesherren, soweit dieser nicht mediatisiert worden war — an sich naturgemäß ziemlich bedeutend —, verschaffte ihnen jedoch keine besondere Staatsstellung. Nach badischer Verfassung waren ja alle Badener vor dem Gesetz gleich[2]. Ihre etwa vorhandene Sonderstellung erschöpfte sich darin, daß sie Mitglieder der Ersten Kammer werden konnten, und daß sie hoffähig waren[3]. Durch die Errichtung der Verfassung war die Macht des Großherzogs konstitutionell beschränkt worden. Die Stände hatten nunmehr bei Gesetzgebung, Staatsbudget, neuen Anordnungen, sowie Änderungen und bei der authentischen Interpretation bestehender Gesetze mitzusprechen. Im Laufe der Zeit dehnte sich dies Recht der Gesetzgebung ständig auf neue Stoffe aus. Ein Gesetz kommt nur zustande, wenn Großherzog und beide Kammern ihm zustimmen, wobei letztere regelmäßig gleiche Rechte besitzen. Dieser Zustand, daß nämlich Großherzog und Volksvertretung das Staatsleben wesentlich beeinflußten, blieb bis zum Umsturz 1918 bestehen.

Zum Zweck der inneren Verwaltung war das Land Baden eingeteilt in vier Landeskommissariate und 53 Bezirksämter. Vorsteher dieser Behörden waren vom Großherzog ernannte Beamte. Sie hatten den Anordnungen der vorgesetzten Behörden nachzukommen und für ihren Tätigkeitsbereich die volle Selbstverantwortung. Eine Verknüp-

[1] Vgl. Großherzogtum Baden, a. a. O., S. 741.

[2] Badische Verfassung von 1818, a. a. O., § 7, § 12, § 15.

[3] Anmerkung: Die ursprünglich vorhandene Aufsicht über die Gemeindewesen seitens der Standesherren wurde von der 2. Kammer lebhaft bekämpft (1823) und im Laufe der Zeit völlig abgebaut.

fung von Standesherr und obrigkeitlicher Gewalt gab es in Baden nicht. Vor dem Erlaß der Gesetze des Jahres 1831 waren die Gemeinden völlig unselbständig und der staatlichen Verwaltung derart untergeordnet, daß sie eigentlich nicht mehr, wie unterste staatliche Verwaltungsbezirke waren. Im Privatrechtsverkehr hatten sie ungefähr die Stellung von Minderjährigen[1]. Soweit sie überhaupt noch Angelegenheiten eigener Art zu besorgen hatten, lag die Besorgung in den Händen des Ortsvorgesetzten, der in der Regel vom Staat lebenslänglich bestellt wurde, und des unter Mitwirkung der Staatsgewalt gewählten Ortsrates oder Ortsgerichtes. Im Jahre 1821 hatte man außerdem einen Bürgerschaftsausschuß geschaffen, dessen Tätigkeit aber keine wesentliche Bedeutung hatte. Erst 1831 wurde dann das Selbstverwaltungsrecht für die Gemeinden grundsätzlich eingeführt, durch welches die Staatsvormundschaft aufgehoben und durch eine Staatsaufsicht ersetzt wurde. Stadt- und Landgemeinden wurden weiterhin einander in ihren Rechten gleichgestellt und mit einer einheitlichen Verfassung beliehen. Gemeinderat, Bürgerausschuß und Bürgermeister wurden von den wahlfähigen Bürgern in allgemeiner und unmittelbarer Wahl gewählt.

Diese auf breitester demokratischer Grundlage beruhende Organisation blieb nur kurze Zeit in Geltung. Schon 1834 wurde ein Wahlzensus eingeführt und 1837 wurde für alle Gemeinden über 3000 Einwohner der bisher fakultative „größere Ausschuß" zwingend vorgeschrieben, da die Gemeindeversammlung eine zu stark hervortretende Stellung eingenommen hatte. 1851 (Gesetz vom 12. 2. und 25. 4.) wurde weiterhin ein verschärftes Dreiklassenwahlrecht eingeführt und für alle Gemeinden mit 80 und mehr Bürgern ein Bürgerausschuß vorgesehen. Auch führte man wieder eine verstärkte Regierungsaufsicht herbei.

Aus dieser beschränkten Selbstverwaltung wurden die Gemeinden durch die freiheitlich gestaltete neue Gemeindeverfassung vom 14. Mai 1870 herausgehoben. Wie 1831 wurde zur Berufung von Bürgermeister und Gemeinderat die unmittelbare Wahl vorgeschrieben unter Verzicht des Bestätigungsrechtes, das bisher die Regierung dem Bürgermeister gegenüber besaß. Auch wurde die Staatsaufsichtsbehörde hinsichtlich des Genehmigungsrechts bei Gemeinden von mehr als 4000 Einwohnern wesentlich beschränkt.

Durch die Gesetzgebung der Jahre 1874, 1890 und 1896 wurde dann auch die Bürgergemeinde aufgehoben, die den Grundsatz hatte, daß die Gemeinde eine in sich geschlossene Genossenschaft bildet und die sogenannten „staatsbürgerlichen Einwohner" keinen Anteil an der Gemeindeverwaltung und dem Almendgenuß hatten. Nunmehr ging man — zunächst in den sieben größten badischen Städten — zum Prinzip der Einwohnergemeinde über und beschränkte den sogenannten Orts-

[1] Großherzogtum Baden, a. a. O., Art. Walz: Gemeinden und Gemeindeverbände, S. 1018ff.

bürgerverband auf den Genuß vermögensrechtlicher Verhältnisse (Almendgenuß), soweit die Gemeinden mehr als 500 Einwohner hatten.

Durch das Verwaltungsgesetz von 1863[1] waren 11 Kreisverbände[2] ins Leben gerufen worden, um die Wahrung derjenigen Interessen, die nur in einzelnen Teilen des Landes sich geltend machten, aus der Staatsfürsorge auszuscheiden, und unter einer bloßen Aufsicht des Staates der selbständigen Verwaltungstätigkeit der zu diesen Landesteilen gehörenden Personen zu überlassen. Diese Gemeindeverbände sind öffentliche Körperschaften mit dem Rechte des Vermögenserwerbs und einem gewissen Besteuerungsrecht. Der Schwerpunkt der Organisation liegt in Kreisversammlung und Kreisausschuß, die gebildet werden aus Abgeordneten der Kreisangehörigen, Vertretern der Gemeinden, der Amtsbezirke, der größeren Städte und aus den größten Grundbesitzern der Kreise[3]. Mit diesen Körperschaften, die Selbstverwaltungsrecht besaßen, hatte sich das Land in seine Aufgaben zu teilen; wie das im einzelnen geschah, werden wir weiter unten sehen.

Aus dem Vorgetragenen ersehen wir, wie sich allmählich unter oftmaligen Rückfällen der alte Obrigkeitsstaat auflöst und der moderne Staat herauswächst. So wie die Stellung des Einzelindividuums eine freiere wird, macht sich auch die Zelle des Staates, die Gemeinde, von den Banden staatlicher Vormundschaft frei und wird zu einem mit eigener Verantwortung ausgestatteten Selbstverwaltungskörper. Die Gebiete, die vordem vom Staate eigens verwaltet waren, Schule, Polizei, Armenwesen und Wegebauwesen, werden den Gemeindeverbänden und Gemeinden zu eigener Verwaltung überlassen, dergestalt, daß der Staat zwar verlangt, es müsse diese oder jene Aufgabe in dieser oder jener Richtung gelöst werden, daß aber in der Ausgestaltung den Unterverbänden freie Hand gelassen wurde. So wurde jener Stein-Hardenbergsche Gedanke der gemeindlichen Selbstverwaltung auch in Baden durchgeführt, und damit die Verantwortungslast und Pflicht auf die untergeordneten Gebietskörperschaften übertragen.

[1] Verwaltungsgesetz v. 5. 10. 1863.

[2] Mosbach, Heidelberg, Mannheim, Karlsruhe, Baden, Offenburg, Freiburg, Lörrach, Waldshut, Villingen und Konstanz.

[3] Vgl. Das Großherzogtum Baden, a. a. O., S. 1031.

Erster Teil.

Die frühere und heutige Regelung des Finanzausgleichs in Baden.

1. Kapitel.

Der Finanzausgleich vor der Neuregelung.

1. Abschnitt.

Die Entwicklung des badischen Finanzwesens vor der Neuregelung.

Wenn man von der Tatsache ausgeht, daß die Hauptquelle von Hoheit und Herrschaft der Großgrundbesitz in Hand einer bestimmten Familie ist[1], dann bringt der Besitz der Landeshoheit auch die Pflicht mit sich, die Landesverwaltung zu führen und die Kosten hierfür zu bestreiten. Hierzu gehören hauptsächlich die Ausgaben[2], die den Zwecken der Landesregierung und Staatsverwaltung mit Einschluß der Förderung der Kultur- und Wohlfahrtszwecke dienen. Diese Aufgaben waren insofern nicht allzu gering, da neben den Leistungen für Justizzwecke, Handhabung einer guten „Polizei" und Durchführung des Landfriedens, noch Pflicht und Zwang dazu kam, die Reichs- und Kreiskosten zu tragen[3]. In Baden führte man diese Vorschriften außerordentlich genau aus. Das konnte um so eher geschehen, als ein relativ geordnetes Finanzsystem vorhanden war. Grundlage des Staatshaushaltes bildeten hauptsächlich die markgräflichen Kämmereieinkünfte. Sie setzten sich zusammen aus den Erträgen der Kammergüter, der vorhandenen Pflichtigkeiten und der verliehenen Regalien. Solange diese Einnahmen genügten, um den Aufwand für den Bedarf der Krone und für die allgemeine Landesverwaltung zu bestreiten, wurden, indem man dem Grundsatz einer Steuer-Subsidiarität[4] folgte, außer den

[1] Das Großherzogtum Baden, a. a. O., S. 738.
[2] Becker, Wandlungen des Finanzausgleichs in Mecklenburg-Schwerin, Rostock 1929, S. 7.
[3] Das Großherzogtum Baden, a. a. O., S. 739.
[4] Vgl. Das Großherzogtum Baden, a. a. O., S. 739.

reichsrechtlich vorgeschriebenen Abgaben keine weiteren Steuern erhoben. Es stand außerdem jedem Untertan frei, sich wegen auferlegter Steuern beim Reiche zu beschweren. Mit dem Eindringen moderner Anschauungen vermehrte sich der Kreis der staatlichen Aufgaben, insbesondere aber wuchs der Aufgabenkreis der Gemeinden, die jedoch noch nicht ein Selbstverwaltungsrecht und demgemäß auch kein Selbstbesteuerungsrecht besaßen. Vielmehr standen sie ja noch unter staatlicher Vormundschaft und so mußte der Staat hier größere Mittel zur Verfügung stellen. Deshalb mußten die vorhandenen Steuern, meist indirekte Abgaben, schärfer herangezogen werden, um den Staats- und Gemeindebedarf zu decken. Im 18. Jahrhundert waren durch die Domanialeinkünfte noch über 50% des Staatsaufwandes bestritten worden; im Jahre 1814 machten die Domanialeinkünfte nur mehr 30,4% des Aufwandes aus, während die indirekten Steuern — Ohmgeld und Pfundzoll — und die direkten Steuern (Schatzungen) in derselben Zeit von ca. 25% auf 57,3% stiegen[1].

Dabei waren die direkten und indirekten Abgaben noch keineswegs einheitlich geregelt, vielmehr war ein großer Wirrwarr des Abgabewesens in den verschiedenen, namentlich den kleineren Territorien, aus denen das Großherzogtum entstanden war, vorhanden. Um diese Verhältnisse einigermaßen in eine gleichmäßigere Ordnung zu bringen, wurde 1808 eine Immediatkommission — anläßlich des zweiten Organisationsediktes vom 5. Juli 1808 — bestellt, die als Zielpunkt gesetzt bekam: „Alle direkten Steuern zu radizieren auf Grund- und Haussteuer, Grundgefälle- und Dominikalsteuer, nebst Gewerbesteuer; alle indirekten Auflagen zu vereinigen auf Zölle, Konsumtionssteuer, Stempeltaxe und Chausseegeld." So wurde am 20. 7. 1810 die Grundsteuerordnung, am 18. 9. 1810 die Häusersteuerordnung, am 6. 4. 1815 die Gewerbesteuerordnung verkündet und alle drei Steuern auf den 23. 4. 1815 in Kraft gesetzt. Die indirekten Steuern traten schon im Jahre 1812 in Kraft und zwar Landzoll und Akziseordnung am 2. bzw. 4. 1.; Ohmgeldordnung am 1. 4. 1812. Die Sportel- und Stempelverordnung war schon in neuer Fassung 1807 in Kraft getreten und blieb unverändert erhalten.

Das Ertragsteuersystem, das also zuerst im Anschluß an den wesentlichen Inhalt der althergebrachten Schatzung nur aus Grund-, Häuser- und Gewerbesteuer sich zusammensetzte, erhielt in der Folge eine sachgemäße Ergänzung, einerseits durch die sogenannte Klassensteuer, andererseits durch die Kapitalsteuer[2]. Sie war entstanden aus einer außerordentlichen Kriegssteuer, die 1815 eingeführt wurde und 3½% auf Besoldungen, Pensionen u. dgl. betrug. Durch Gesetz vom 31. 10. 1820 wurde sie unter die ständigen Abgaben aufgenommen und weiterhin durch Gesetz vom 10. 7. 37 ausgebildet. Besteuert wurde das Einkommen der sog. liberalen Berufstätigkeit (Staats-, Gemeindebeamte,

[1] Vgl. Das Großherzogtum Baden, a. a. O., S. 989.
[2] Vgl. Das Großherzogtum Baden, a. a. O., S. 995.

Schriftsteller, Ärzte, Anwälte) und anfänglich auch das Einkommen der landesfürstlichen Familie aus Apanagen und Wittumen. Für die Erhebung der Steuern waren Klassen gebildet, innerhalb deren der im übrigen progressive Steuerfuß gleich war.

Die Kapitalsteuer war ebenfalls als Kriegssteuer in Höhe von 5% auf Zinsen aus Kapitalforderungen 1815 vorübergehend eingeführt worden. Durch Gesetz vom 14. 7. 1849 wurde der Kapitalwert des Zinses- und Rentenbezuges einer besonderen Steuer unterworfen und damit die Kapitalsteuer endgültig im Steuersystem verankert.

Je mehr nun in der Folgezeit die wirtschaftliche Entwicklung fortschritt[1], um so mehr verschob sich das Verhältnis der Einkommensquellen, insbesondere wurde die Bedeutung des Einkommens aus gewerblicher Tätigkeit und beweglichem Vermögen größer. Die Anteilnahme der verschiedenen Steuern an deren Gesamtertrag war nicht mehr vollständig sachgemäß und stand nicht mehr im richtigen Verhältnis. Die Gewerbesteuer wurde zunächst 1854 verändert, dann aber durch die Erwerbsteuer abgelöst (25. 8. 1876), die auch gleichzeitig die Klassensteuer umfaßte und diese dadurch beseitigte. Ihr unterlag also einmal der Ertrag der gewerblichen Unternehmungen und zweitens der nicht schon hierunter begriffene Ertrag aus Arbeit, Dienstleistungen und Berufstätigkeit. Die Besteuerung der Grundstücke und Gebäude wurde durch die Gesetze vom 7. 5. 1858 und 26. 5. 1866 neu geregelt; damals wurden sämtliche Grundstücke, sowie sämtliche Gebäude des Großherzogtums neu katastriert und zwar nach Maßgabe des Kapitals des Reinertrages, wie sich dieses als mittlerer Kaufwert darstellt. Durch besonderes Gesetz vom 23. 3. 1854 waren zur Grundsteuer auch die Waldungen einzuschätzen, und zwar mit dem 15fachen Betrag des Wertes, den der Haubarkeitsertrag auf dem Stock hat. Die Kapitalsteuer wurde 1875 durch die Kapitalrentensteuer ersetzt (Gesetz 20. 6. 1874); sie beruhte auf dem Ertrag des Kapitalvermögens, der durch Vervielfachung mit 20 (bei Leibrenten mit 8) zum Steuerkapital erhoben wurde. Gewisse Beträge durften hiervon abgezogen werden.

Eine Übersicht der Erträgnisse der Ertragssteuern gibt Tabelle I.

Tabelle I[2].

Die Ertragsteuern in Baden von 1850—1880 in Mark.

Jahr	Grund- und Häusersteuer	Gewerbesteuer	Klassensteuer	Erwerbsteuer	Kapital(Renten)steuer
1850	3346900	1093700	278500	—	329100
1860	3 68800	1247900	288300	—	367300
1870	5612200	1788000	394700	—	727900
1880	6421300	—	—	2789300	1150008

[1] Vgl. Das Großherzogtum Baden, a. a. O., S. 997.

[2] Das Großherzogtum Baden, a. a. O, S. 997 (auf volle hundert Mark aufgerundet).

Trotz dieser durchgreifenden Reformen machte sich das Bestreben geltend, das direkte Steuersystem noch besser als bisher auszugestalten, insbesondere nach der Richtung hin, die Objektsteuer durch die Personalbesteuerung abzulösen. Hauptsächlich Grund zu Klagen gab die Grund- und Häusersteuer, da hier auf die persönliche Lage des Steuerpflichtigen (Schuldenabzug!) keine Rücksicht genommen wurde, und das Kataster veraltet und unbeweglich war. Zunächst behalf man sich, indem man zur Abschaffung der Mißstände ein kombiniertes Steuersystem bildete. In ihm wurde bestimmt, daß die Einkommensteuer alles Einkommen ohne Rücksicht auf die Quelle, aus der es fließt, gleichzeitig erfaßte, während außerdem das aus Vermögensbesitz fließende Einkommen durch Ertragssteuern besonders belastet wurde. Durch das am 1. Januar 1886[1] in Kraft getretene Einkommensteuergesetz wurden zwar die Mängel der Ertragssteuern nicht beseitigt, jedoch durch die gleichzeitig angeordnete Steuersatzherabsetzung bei den Ertragsteuern wesentliche Milderungen geschaffen. Die Einkommensteuer an sich belastete die kleinen und mittleren Einkommen mäßig, die höheren stärker und progressiv und bedeutete einen wesentlichen Fortschritt, da sie grundsätzlich alle Einkommen erfaßte, jedoch Schuldenabzug gestattete und das Existenzminimum berücksichtigte. (Erst 500 M., dann später 900 M.) Finanzpolitisch wirkte sie sich insofern günstig aus, als sie sich als außerordentlich entwicklungsfähig erwies und sich leichter als die Ertragsteuer den steigenden staatlichen Bedürfnissen anpaßte[2].

Infolge der Einführung der Einkommensteuer blieben zunächst die Ertragsteuern im wesentlichen unverändert. Lediglich die Erwerbsteuer wurde umgestaltet, und was von ihr noch galt, in neuer Fassung als Gewerbsteuergesetz vom 9. 3. 1885 verkündet. Danach unterlag der Gewerbesteuer nur noch das in den gewerblichen Unternehmungen angelegte Betriebskapital.

In den 90er Jahren ging man endlich daran, auch die Ertragsteuern umzugestalten. Es dauerte aber noch bis zum Jahre 1908, bis das Gesetz über die Vermögenssteuer in Kraft trat[3]. Die Grundlagen hierzu hatten zwei Gesetze geschaffen: das Gesetz vom 3. 8. 1898, welches eine neue Klasseneinteilung des landwirtschaftlichen Geländes anordnete[4], und das Gesetz vom 9. 8. 1900, welches die Steuereinschätzung aller Grundstücke und Gebäude nach ihrem laufenden Wert verfügte[5].

Die Vermögenssteuer hatte gegenüber den bisherigen Ertragsteuern den Vorzug, daß die Bewertung der einzelnen Vermögensstücke nach einem einheitlichen Wert erfolgte, nämlich nach dem Ver-

[1] EinkStGes. v. 20. 6. 1884 (in Kraft seit 1. 1. 1886) (GesVBl. S. 321).
[2] Das Großherzogtum Baden, a. a. O., S. 997.
[3] Vermögensteuergesetz v. 28. 9. 1906 (GesVBl. S. 421 ff.).
[4] Ges. betr. Revision der Klasseneinteilung des landw. Geländes v. 3. 8. 1898, ebda. S. 377.
[5] Ges. betr. Einschätzung der Grundstücke u. Gebäude v. 9. 8. 1900, ebda. S. 887.

kehrswert, und daß sie den persönlichen Verhältnissen des Steuerpflichtigen durch Zulassen des Schuldenabzuges Rechnung trug; daß sie sich den wechselnden Wertsverhältnissen des Vermögensverhältnisses besser anpaßte und daß sie bei steigendem Wohlstand und steigenden Wertsverhältnissen steigende Erträgnisse zu liefern vermochte.

Die Einkommensteuer brachte dem Staat 1886 — nach der Einführung — 4,5 Millionen Mark, 1911 ca. 21 Millionen Mark, was einer Steigerung von ca. 367% entspricht. Die Vermögenssteuer erbrachte 1905 (Grund- und Häusersteuer + Kapital- und Rentensteuer + Gewerbesteuer) ca. 8,9 Millionen Mark, 1911 als einheitliche Vermögenssteuer ca. 10,3 Millionen Mark[1].

Die Gesetze bezüglich der indirekten Abgaben schlossen sich an die altbadischen Einrichtungen zwar eng an, beseitigten jedoch zahlreiche Unübersichtlichkeiten und faßten übersichtlich zusammen, was auf diesem Gebiet der Erhaltung und Verbesserung wert erschien.

Nach der Akzisordnung von 1812 sollte die Akzispflicht ruhen:

a) auf der unmittelbaren Konsumtion und zwar:
   1. von Getränken, wie Wein, Bier, Branntwein und Essig;
   2. von Körnerfrüchten und Ölstoffen;
   3. von Schlachtvieh;
   4. von Brennholz;
   5. von Tabak;

b) auf jeder Eigentumsveränderung von Liegenschaften und Grundrechten, bei Vererbungen und Schenkungen jedoch auch vom Wert des beweglichen Vermögens. Ferner wurde noch eine Erhebung von Ohmgeld verfügt, bei Einlagerung von Wein in Wirtschaftskellereien, sowie von Bier und Branntwein, bei Brauern und Brennern.

Um die Bürger, insbesondere die Angehörigen der ärmeren Volksklassen von diesen teilweise recht beachtlichen Akzisen zu befreien, wurde schon 1818 die Getreide- oder Fruchtakzise aufgehoben; ihm folgte 1820 die Aufhebung der Tabak-, Öl- und Brennakzise; 1825 die Essig-Akzise und 1830 das Chausseegeld. Die übrigen Akzisen wurden beibehalten und befinden sich noch, bis auf die Weinsteuer, in dem heute vorhandenen Steuersystem, wie es im Deutschen Reich und in den Ländern besteht. Selbst die Fleischsteuer blieb in Baden, allerdings wie alle diese indirekten Abgaben völlig umgeändert, bis heute bestehen.

Die Gemeindebesteuerung hat bald nach Erlaß der Gemeindeordnung 1831, welche ihre Grundzüge festsetzte, wesentliche Veränderungen erfahren und zwar nach der Seite hin, daß die vorhandenen Ungleichheiten in den einzelnen städtischen und gemeindlichen Steuersystemen beseitigt wurden, und die Gemeindebesteuerung immer mehr an die staatliche Besteuerung angeschlossen wurde.

[1] Vgl. Das Großherzogtum Baden, a. a. O., S. 999 u. 1000.

Tabelle 2[1].

Die direkten und indirekten Landes-Abgaben in Baden von 1820—1871.

Jahr	Direkte Steuern Sa.	%	Indirekte Abgaben Sa.	%	Gebühren Sa.	%
1820	5051400	53,8	2320600	24,7	970600	10,3
1840	4850200	35,6	3291500	24,2	2215476	16,3
1861	6230300	36,3	4393900	25,8	2065600	12,1
1867	6734500	35,7	4695800	24,9	2721000	14,4
1871	9046300	36,9	5904819	24,1	2538600	10,4

(Prozentzahlen bedeuten das Verhältnis der einzelnen Gattung zum Gesamtertrag der Abgabenverwaltung; nicht angeführt sind hier die Einnahmen aus Zöllen u. dgl.)

Im wesentlichen wurde der Aufwand für gemeindliche Zwecke aus den Einkünften des Gemeindevermögens bestritten. Daneben waren die Gemeinden berechtigt, Umlagen, Gebühren und Beiträge zu erheben. Da vielerorts nun besondere Gemeindekataster aufgestellt waren, trat deutlich eine gewisse verschiedenartige Abgabenausgestaltung zutage. Es zielte daher die Gesetzgebung darauf ab, ein Gemeindesteuersystem zu schaffen, das für alle Gemeinden eine möglichst gleiche und gerechte Grundlage der Besteuerung ermöglichte. Maßgebend ist hier das Gesetz vom 24. 2. 1879 geworden, welches eine vollständige Neuregelung unter engstem Anschluß an die staatliche Besteuerung durchführte. Insbesondere wurden alle bestehenden, besonderen Gemeindesteuerkataster aufgehoben und allein das staatliche Steuerkataster für maßgebend erklärt. Allerdings sind den Gemeinden mit Rücksicht auf ihre verschiedenen wirtschaftlichen Verhältnisse gewisse Abweichungen hinsichtlich der Veranlagung und Erhebung von Steuern bzw. Zuschlägen zu Staatssteuern gestattet, die wir weiter unten behandeln werden.

2. Abschnitt.

Die Aufgabenteilung zwischen Land, Kreis und Gemeinden.

a) Die Aufgaben auf dem Gebiete des Schulwesens.

Bezüglich der Volksschulen gilt das Schulgesetz vom 7. Juli 1910, das bis auf gewisse Änderungen, die wir später erörtern werden, noch heute maßgebend ist. Die Lehrer an den Volksschulen der Gemeinden, die nicht der Städteordnung unterworfen waren, wurden vom Staat besoldet, d. h. die Gemeinden hatten bestimmte Beiträge an die Staatskasse abzuführen, die ihrerseits aus diesem Grundstock die Gehälter der Lehrer bezahlte und Zuschüsse gab, wenn durch diese Beiträge die Ge-

[1] Das Großherzogtum Baden, a. a. O., S. 991 (aufgerundet auf volle hundert Mark)

hälter nicht gedeckt wurden. So gewann man die Mittel zur Bezahlung der Gehälter, Ruhegelder, Hinterbliebenenpensionen, Umzugskosten und Reiseentschädigungen für Dienstreisen auf Anordnung der vorgesetzten Behörden[1]. Je nach der Größe der Landgemeinde hatte sie zu diesem Zwecke 950—1340 Mark an die Staatskasse pro etatmäßigen Lehrer abzuführen, und für eine Unterlehrerstelle 700 Mark. Für jeden besonders und hauptamtlich angestellten Schulleiter mußte sie 1700 Mark, für jedes die Schule besuchende Kind 2,80 Mark zahlen. Der Staat seinerseits trug wiederum die Vergütung an die Lehrer, die über 32 Wochenstunden hinaus Unterricht geben mußten, die aushilfsweise Religionsunterricht gaben u. dgl. Sonderstunden mehr[2].

Dagegen war es Sache der Gemeinde, den Aufwand der ausschließlich in weiblichem Handarbeitsunterricht und in der Haushaltungskunde tätigen Lehrerinnen zu tragen, sowie die Vergütung für den Schularzt[3]. Zu dem persönlichen Volksschulaufwand der Gemeinden, die der Städteordnung unterstanden, gab der Staat keine Zuschüsse; er war lediglich verpflichtet, den Aufwand für Ruhe- und Unterstützungsgehälter zu bestreiten[4].

Die sachlichen Aufwendungen wurden allein von der Gemeinde getragen. Für unbemittelte Kinder hatte sie die erforderlichen Lehrmittel zu stellen, Rohmaterialien für den Unterricht in weiblichen Handarbeiten zu beschaffen und das nötige Schulgeld für diese an den Staat abzuführen. Den Lehrern mußte sie freie Wohnung zur Verfügung stellen und die auf ihr ruhenden Lasten mußte sie tragen. Für Lehrer, die nicht in dem Genuß freier Wohnung standen, mußte die Gemeinde die Mietzinsentschädigung tragen. Nur wenn der Lehrer etwa durch Ortsfonds oder Schulpfründe in den Genuß landwirtschaftlich nutzbarer Grundstücke gekommen war[5], durfte die Gemeinde eine Verringerung des Lehrergehaltes vornehmen. Bezüglich der Schulgebäude war bestimmt, daß die Gemeinde die Aufgabe hatte, ein lediglich dem Schulzwecke dienendes Gebäude zu erstellen bzw. zu erhalten. Bedürftigeren Gemeinden konnte zu Um- und Neubauten von Staats wegen ein Zuschuß gewährt werden, ohne daß hierauf ein Rechtsanspruch bestand.

Die Gemeinden der Städteordnung hatten sowohl Lehrergehalt als auch alle sachlichen Ausgaben, darunter die Kosten für Bau- und Instandhaltung der Gebäude, die Schulzwecken dienten, nach Maßgabe des Schulgesetzes selbst zu tragen; auch mußten sie diejenigen Ruhegehälter für Lehrer (Hauptlehrer) bestreiten, die auf Antrag der betreffenden Stadt in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden waren.

Zweckverbände, d. i. Schulverbände, bestanden in Baden vor dem Krieg ebenfalls. Mehrere Gemeinden schlossen sich zusammen und rich-

---

[1] Schulgesetz v. 7. 7. 1910 (GesVBl. S. 386), § 73.
[2] Schulgesetz, a. a. O., § 95.
[3] Schulgesetz, a. a. O., § 76.
[4] Schulgesetz, a. a. O., § 12. 3.
[5] Schulgesetz, a. a. O., § 84.

teten eine oder mehrere Schulen ein. Man versuchte dadurch die Schullast auf mehrere Gebietskörperschaften zu verteilen, einmal, um Ausgaben zu sparen, dann aber auch um den staatlichen Forderungen hinsichtlich der Kindererziehung gerecht zu werden. Meist handelt es sich hier um kleinere Gemeinden im Odenwald oder Schwarzwald. In diesen Fällen mußten die einzelnen Gemeinden zum Schulverband zuschießen, d. h. jede einzelne Gemeinde hatte nach Maßgabe des Schulgesetzes ihre Beiträge an den Staat abzuliefern. Die Kostentragung war so geregelt wie bei den einzelnen Gemeinden mit eigener Schule; der sachliche Aufwand wurde im Umlageverfahren von den Einzelgemeinden eingezogen.

In die Lastentragung der allgemeinen Fortbildungsschulen teilten sich Land und Gemeinden. In den Gemeinden, die der Städteordnung nicht unterstanden, waren keine besonderen Lehrkräfte angestellt. Den Unterricht erteilten Volksschullehrer gegen Stundenvergütung, die von der Gemeinde bezahlt wurden. Auf Antrag konnte eine Gemeinde Staatsbeiträge erhalten, soweit es sich nicht um einen Aufwand handelte, der über das gesetzliche Maß hinausging. Der sächliche Aufwand wurde jeweils von der betreffenden Gemeinde getragen. Die Städte der Städteordnung trugen die gesamten persönlichen und sachlichen Lasten in voller Höhe allein.

Bei den Gewerbe- und Fachschulen war folgende Regelung getroffen worden: Den persönlichen Gehaltsaufwand für die Lehrer der Gewerbeschulen in den Städten, die der Städteordnung unterstanden, trug nach Abzug der Schulgeldeinnahmen das Land zu 50%, die Gemeinden zu 45%. Den übrigen Gemeinden gewährte das Land zum Gehaltsaufwand einen festen Beitrag in Höhe von jährlich 45600 Mark, sowie einen unständigen Zuschuß, der jeweils in der Höhe geleistet wurde, um den die wirklichen Gehälter der Anstaltslehrer einen durch die Anstaltssetzung bestimmten Normalsatz überschritten. Im übrigen trug die Gemeinde den Gehaltsaufwand[1].

Soweit Handelsschulen vorhanden waren, trugen die Gemeinden den Gehaltsaufwand, sofern er nicht durch Schulgelder und Stiftungserträge gedeckt wurde. Außerdem gewährte das Land eine Staatsbeihilfe dergestalt, daß es zu den Gehältern der etatsmäßigen Lehrer durch Übernahme des die Summe der Mindestgehälter dieser Lehrer übersteigenden Betrages zuschoß. Dieselbe Regelung galt für die gewerblichen Fortbildungsschulen.

Ruhegehälter und Hinterbliebenenbezüge für sämtliche Fortbildungs- und Fachschulen trug das Land, mit Ausnahme der für die allgemeinen Fortbildungsschulen in Gemeinden, die nicht der Städteordnung unterstanden, weil diese ja angewiesen waren, den Unterricht durch planmäßig angestellte Volksschullehrer ausüben zu lassen. Der sonstige persönliche Aufwand für gewerbliche Fortbildungs- und Han-

[1] Verwaltungsaufbau, Steuerverteilung und Lastenverteilung im Deutschen Reich, hrsg. vom Statistischen Reichsamt, Berlin 1929, Art. Baden, S. 562.

delsschulen wurde von den Gemeinden getragen. Das Land konnte aber in besonderen Fällen Zuschüsse und Beiträge geben. Den sächlichen Aufwand endlich trugen für Fortbildungs- und Fachschulen die Gemeinden, die Umzugskosten im allgemeinen das Land.

Die Lastenverteilung in den Mittelschulen (Bürgerschulen) war dieselbe wie die der Volksschulen, jedoch mit der Maßgabe, daß die Gemeinden die den allgemeinen Volksschulaufwand überragenden Lasten selbst zu tragen hatten. Zu den Bürgerschulen der Städte, die der Städteordnung nicht unterstanden, leistete das Land feste Zuschüsse von 1200 Mark. Den sächlichen Aufwand trugen die Gemeinden, soweit sie der Städteordnung unterstanden, auch eventuelle Umzugskosten.

Tabelle 3[1].

Die Ausgaben der öffentlichen Verwaltung in Baden auf dem Gebiete des Schulwesens in tausend Mark (durchschnittl. Aufwand für 1 Jahr). 1913 u. 1914.

Schulart	Volks- u. Fortbildungs-		mittlere u. höhere		Fachschulen	
Lastenträger	Land	Gemeinde	Land	Gemeinde	Land	Gemeinde
Persönliche Ausgaben .	2699	8221	2454	4604	1640	2002
Sachliche Ausgaben .	126	3046	286	840	634	747
Zuschüsse wirtschaftl. Art	—	3	—	7	74	18
Zuschüsse an Zweckverb.	—	42	—	11	—	9
Fondsbildung, Neubau	—	6372	12	62	140	822
Zuschüsse, Beiträge an Gemeinden	1145	—	1501	—	646	—
Erstattungen an Land u. Reich	—	4853	—	50	—	16
Ausgaben insgesamt .	10981	26077	4346	6948	3140	3971
In % der Ausgaben von Land und Gemeinden	29,8%	70,2%	38,1%	61,9%	45,1%	54,9%

Anmerkung: Zu den angegebenen Ausgaben kommen noch „sonstige Ausgaben". Die Summe aller Ausgabenspalten, also inklusive der nicht angeführten ergibt die Gesamtausgaben. Hieraus ergibt sich die Differenz. Die Erstattungen der Gemeinden an das Land sind in dieser Summe nicht berücksichtigt. Sie treten erst bei der Berechnung des Finanzbedarfes und des Zuschußbedarfes in Erscheinung.

Lastenträger der höheren Schulen waren vor dem Kriege Land und Gemeinde. Das Land trug die Gehälter der Gymnasien- und Lehrerbildungsanstalten, sowie den sächlichen Aufwand, wenn staatliche Anstalten vorhanden waren, in voller Höhe. Die Gehälter der Realanstalten trug die Gemeinde, soweit nicht in besonderen Fällen der Staat durch Statut an dem Gehaltsaufwand beteiligt war. Den Gehaltsaufwand für die gemeindlichen höheren Mädchenschulen trug zu zwei Drittel die Gemeinde, zu einem Drittel der Staat. Ruhe-

[1] Verwaltungsaufbau, Steuerverteilung und Lastenverteilung, a. a. O., S. 763 und 766.

gehälter und Hinterbliebenenbezüge trug das Land für sämtliche staatlichen und gemeindlichen Anstalten. Die sonstigen persönlichen Aufwendungen wurden von denselben Lastenträgern in demselben Verhältnis getragen, wie die Gehälter. Die sächlichen Aufwendungen, mit Ausnahme der Umzugskosten, wurden von den Gemeinden bestritten, soweit es sich um Realanstalten oder höhere Mädchenschulen handelte[1].

b) Die Aufgaben auf dem Gebiete des Polizeiwesens.

Tabelle 4[2].

Die Ausgaben für Polizeizwecke in Baden in tausend Mark. 1913—1914.

Verwaltungszweig / Gebietskörperschaft	Polizei	
	Land	Gemeinde
Persönliche Ausgaben	3912	1930
Sachliche Ausgaben	565	342
Zuschüsse	1	10
Fondbildung und Neubau	22	96
Zuschüsse an Gemeinden	—	—
Erstattung an Land und Reich	—	988
Gesamtausgaben	4449	3384
In % der Ausgaben v. Land und Gemeinden	56,4%	43,6%

Aufgabe der Gebietskörperschaft, sei es nun Staat oder Gemeinde, ist es, die Bürger durch eine gute Polizei (im engeren Sinne) zu schützen.

Zu diesem Zweck war eine Verwaltungs-, Sicherheits- und Kriminalpolizei in den Städten, eine Gendarmerie auf dem Lande und in den Landgemeinden eingerichtet worden. In den Städten und dort, wo die Kriminal- und die Verwaltungspolizei Landespolizei war, d. h. dort, wo staatliche Polizeikräfte den Ortspolizeidienst ausübten, trug das Land die persönlichen Kosten der Polizei. Ebenfalls bei der Gendarmerie; hier auch die sachlichen Ausgaben. Zum Ausgleich mußten die Städte sechs Zehntel der festen Bezüge der Polizeimannschaft tragen und die Diensträume zur Verfügung stellen[3]. Die Gemeinden waren zufolge des Grundsatzes der Selbstverwaltung mit wichtigen polizeilichen Staatsfunktionen betraut worden. Auch sie hatten für Befriedung des öffentlichen Lebens einzutreten und demgemäß mußten sie Beamte zum Sicherheits-, Kriminal-, Verwaltungs- und Sonderdienst stellen. Es ist klar, daß für kleinere Gemeinden hierzu kein großer Beamtenapparat benötigt wurde. Gleichwohl entstand aus der Tatsache, daß gewisse polizeiliche Funktionen von besonderen Organen ausgeübt werden mußten, ein größerer oder geringerer Aufwand für

[1] Amtliche Angaben.
[2] Amtliche Angaben.
[3] Verwaltungsaufbau usw., a. a. O., S. 389.

Polizeizwecke. In den Gemeinden, wo die obengenannten vier polizeilichen Tätigkeiten von staatlichen Polizeikräften ausgeübt wurden, mußten sie sechs Zehntel der festen Bezüge der Polizeischaft tragen. In jedem Falle mußten aber die Gemeinden die zur Ausübung des Polizeidienstes nötigen Diensträume zur Verfügung stellen. Die Belastung von Staat und Gemeinde ergibt sich aus Tabelle 4.

c) Aufgaben auf dem Gebiet des Armenwesens.

Durch das Ausführungsgesetz zum Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz hatte die Landesregierung bestimmt, daß die Kreise, bzw. die Städte und Landgemeinden Träger der Unterstützung wären. Grundsätzlich kann man sagen, daß im Laufe der Zeit hier die Anforderungen, die an die betreffenden Körperschaften gestellt wurden, gestiegen sind, wenn auch durch die Einführung der modernen sozialen Gesetzgebung hinsichtlich der gewährleisteten Invaliden- usw. Unterstützung eine gegensätzliche Wirkung erzielt worden ist. Die Staatsbeihilfe zur Armenpflege erstreckte sich vor dem Krieg auf die Kreise, die als Landarmenverbände die sog. „Landarmenpflege" zu tätigen hatten; denn ihnen standen ja nicht die finanziellen Rückhalte offen wie dies bei der Pflegschaft für „Ortsarme" der Fall ist, wo die Gemeinde auf die ihrer Steuergewalt unterworfenen Bürger zurückgreifen kann. Die Kreise waren in den 60er Jahren geschaffen worden als man daran ging dem gesamten Lande liberalere Gesetze zu schenken. Sie waren gedacht als Stellen, die im Interesse des Kreises jeweils und seiner Kultur die Wirtschaft und Wohltätigkeit der einzelnen Gemeinden unterstützen sollten[1].

Tabelle 5[2].

Die Ausgaben für Armenfürsorge in Baden 1913—1914.

Verwaltungszweig . . . / Gebietskörperschaft . . .	Armenfürsorge		Jugendwohlfahrt	
	Land	Gemeinde	Land	Gemeinde
Persönliche Ausgaben . .	147	380	2273	846
Sachliche Ausgaben (inkl. Arbeiterlohn)	10	4248	2120	3092
Zuschüsse	172	3058	2	6
Fondbildung	—	159	—	3424
Bauten u. außergewöhnl. Ausgaben	—		1927	
Zuschüsse an Gemeinden .	753	—	—	—
Beiträge von Gemeinden .	—	73	—	—
Gesamtausgaben	939	8112	5990	8439
In % der Ausgaben von Land und Gemeinden .	10,1%	89,9%	41,7%	58,3%

Anmerkung: Die Ausgaben der Kreise sind in denen der Gemeinden enthalten; Zahlenangaben in M. 1000.—.

[1] Vgl. Das Großherzogtum Baden, a.a.O., S. 1030. [2] Amtliche Angaben.

Anfänglich waren ihre Tätigkeit und ihre Aufgaben rein fakultativer Art. Seit 1868 jedoch wurden ihnen obligatorische Aufgaben übertragen, insbesondere wies man ihnen nach Einführung der Gesetze über die Armenpflege bedeutende Aufgaben auf diesem Gebiete zu. Sie mußten zunächst alle sog. Landarmen versorgen, und zwar zu 100%, und ferner hatten sie die Verpflichtung, den Aufwand für die in die Heil- und Pflegeanstalten eingewiesenen Landarmen zu tragen. Diese Anstalten waren ursprünglich vom Staate eingerichtet, verwaltet und unterhalten worden. Und zwar trug der Staat die allgemeinen Kosten (Untersuchung u. dgl.) in voller Höhe, welche Ausgaben ungefähr ein Drittel des Gesamtaufwandes für die Armenpflege überhaupt ausmachten. Die sonstigen Kosten wurden gedeckt durch Beiträge der Ortsarmenverbände und der bemittelten Kranken, außerdem wurde ein Teil hereingebracht durch die landwirtschaftlichen und gewerblichen Betriebe der betreffenden Anstalten. Ähnliche Anstalten schufen sich nun im Laufe der Zeit die Gemeindeverbände selber, und neben ihren eigenen Kreispflegeanstalten wurden noch Institute erstellt, die der Kinderpflege (Taubstummen-, Idioten-, Blinden-Anstalten) dienten, sowie solche Institute, die besonderen Krankheitsarten gewidmet waren, wie Augenheilanstalten, Landkranken- und Wöchnerinnenheime. Die Kreise versahen weiterhin bedürftige Ortsarmenverbände mit Zuschüssen und sorgten zusammen mit diesen Verbänden für die Zwangserziehung verwahrloster und für die Pflege nicht vollsinniger Kinder[1]. Die ersteren Jugendlichen wurden der Erziehungsanstalt Flehingen überwiesen, die aus Staatsmitteln einen Beitrag von zwei Drittel ihres Aufwandes erhielt. Das polizeiliche Arbeitshaus Kislau wurde vollkommen vom Staate unterhalten. Nach dem obenangeführten Ausführungsgesetz zum Gesetz über den Unterstützungswohnsitz bildete jede Gemeinde einen Ortsarmenverband. Er trat dann in Wirksamkeit, wenn ein hilfsbedürftiger Einwohner sich bei Eintritt der Hilfsbedürftigkeit in dem betreffenden Orte befand. Gleichzeitig war der Ortsarmenverband zuständig für hilfsbedürftige Einwohner (Ortsarme im engeren Sinne), und als Unterstützungswohnsitz endgültig fürsorgeverpflichtet, wenn ein Ortsbürger irgendwo anders hilfsbedürftig geworden war. In diesen Fällen hatte die Gemeinde für eine 100prozentige Unterstützung zu sorgen, sowie dann, wenn ein Ortsarmer in eine Heil- und Pflegeanstalt eingeliefert werden mußte. Sonst stand im allgemeinen die Fürsorgetätigkeit im Belieben der einzelnen Gemeinde, d. h. die Höhe der Leistungen war je nach dem subjektiven Empfinden und dem finanziellen Vermögen der Gemeinden eine verschiedene. Das badische Armenrecht schrieb jedoch in manchen Fällen der Kommune Mindestleistungen vor. So hatte der Unterstützungsberechtigte einen Anspruch auf unentgeltliche Gewährung des unentbehrlichen Lebensunterhaltes.

[1] Gesetz, die Einführung des Gesetzes des Norddeutschen Bundes betreffend v. 6. 6. 1870 über den Unterstützungswohnsitz v. 14. 3. 72 (GesVBl. S. 135) mit Änderung durch Gesetz v. 4. 5. 1886 bzw. 16. 8. 1900 u. Ges. v. 11. 8. 02.

Für seine Kinder konnte er weiterhin beanspruchen: Erziehung, Unterricht und Erwerbsbefähigung, außerdem in Krankheitsfällen Behandlung und Verpflegung und bei Todesfall Bestreitung der Begräbniskosten. Selbst nach Vollendung des 18. Lebensjahres konnte noch Unterstützung verlangt werden, die aber aus später eventuell erlangtem Vermögen ersetzt werden mußte. Es ist klar, daß manche wirtschaftlich schwache Gemeinden diesen Anforderungen kaum gerecht werden konnten, zumal wenn etwa plötzliche Arbeitslosigkeit entstand. Hier hatten dann die Kreise einzugreifen, die entweder Unterstützungen gewährten oder die Armenlasten dieser schwachen Gebietskörperschaften ganz auf sich nahmen; unter Umständen konnte später oder früher die Gemeinde mit einem gewissen Ausgleichsbetrag zur Abgeltung herangezogen werden.

d) Die Aufgaben auf dem Gebiete des Wegebauwesens.

Der Staat hatte hier zunächst einmal für den Bau und die Unterhaltung von verkehrswichtigen Landstraßen aufzukommen. Die Gemeinden mußten zum Bau von Landstraßen meist Beiträge bis zu einem Drittel des Gesamtaufwandes leisten. Die Kosten der Unterhaltung der Landstraßen trug bis zu drei Viertel des Aufwandes das Land, der Rest wurde von den angrenzenden Gemeinden getragen. Wirtschaftlich schwache Gemeinden oder solche Gemeinden, denen die Landstraßen an sich keinen Nutzen brachten, konnten von diesen Vorschriften Befreiung erlangen. Außerdem wurden seitens des Landes die Kreise mit Zuschüssen bedacht, die dem Bau und der Unterhaltung der Kreisstraßen und Gemeindewege gewidmet waren. Die Kreise hatten auch dafür zu sorgen, daß neue Kreisstraßen entsprechend den Verkehrsbedürfnissen angelegt wurden. Der Bau und die Unterhaltung dieser Straßen lag in ihrem Aufgabenbereich, und sofern sie nicht Anspruch auf obengenannte Zuschüsse hatten, mußten sie die Kosten selbst aufbringen[1]. Weiterhin hatten die Kreise die Gemeinden bei Erfüllung ihrer gesetzmäßigen Wegebaupflicht zu unterstützen, sei es, daß sie ihnen freiwillig Zuschüsse gaben, sei es, daß sie überhaupt alle wichtigeren Gemeindewege in eigene Regie übernahmen als sog. Kreiswege, entweder zur Wartepflege oder zur Hilfsarbeit, eine Entwicklung, die vor dem Krieg gang und gäbe war. Soweit die Wege aber auch noch in Hand der Gemeinde waren, trug diese die Kosten der Verbesserung und Unterhaltung, sowie der Anlage überhaupt. Waren mehrere Gemeinden an diesen Wegen interessiert, so trugen die einzelnen Gemeinden zu den Kosten in dem Verhältnis bei, wie der Nutzen war, den sie aus den betreffenden Wegen zogen. Beim Bau von Kreisstraßen und deren Unterhaltung leisteten die Gemeinden regelmäßig bis zur Höhe von einem Drittel des Aufwandes an die Kreise Zuschüsse, ja unter Um-

[1] Straßengesetz v. 14. 6. 1884 (GesVBl. S. 285), § 11.

ständen konnte einer Gemeinde die Hälfte der Unterstützungskosten aufgebürdet werden, wenn nämlich die Kreisstraße ihre Gemarkung durchlief und sie einen erhöhten wirtschaftlichen Nutzen daraus zog. Andererseits konnten je nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die Unterhaltungskostenbeiträge gänzlich wegfallen[1]. Endlich gewährte der Staat den großen Städten für die Landstraßenstrecken innerhalb ihres Ortsetters und den Kreisen zum Bau und der Unterhaltung gewisser wichtiger Wege Zuschüsse bzw. Dotationen[2].

Tabelle 6[3].

Die Ausgaben auf dem Gebiet des Wegebauwesens in Baden in tausend Mark. 1913—1914.

Verwaltungszweig / Gebietskörperschaft	Verkehrswesen	
	Land	Gemeinde
Persönliche Ausgaben	2079	1891
Sachliche Ausgaben	2721	7658
Zuschüsse	4	5
Fondsbildung	—	6021
Neubauten	942	
Zuschüsse an Gemeinden	530	—
Erstattung von Gemeinden	—	743
Gesamtausgaben	6272	18683
In % der Ausgaben v. Land und Gemeinden	29,2%	70,8%

e) Anhang.

Zu den staatlichen und gemeindlichen Aufgaben gehörte auch die Schaffung einer Feuerwehr. Meistens befindet sich dieselbe in der Hand der Kommune, aber der Staat ist insoweit beteiligt, als er durch Zwang auf verschiedene Korporationen die Gemeinden indirekt unterstützt. So wurden die privaten Feuerversicherungsunternehmen und die Landesgebäudeversicherungsanstalt gezwungen, jährlich 3% bzw. 2% der jährlichen Bruttoprämie an die Landesfeuerwehrunterstützungskasse abzuführen, die den Zweck hat, die bei ihrer Pflicht verunglückten Feuerwehrleute zu unterstützen, bzw. ihren Hinterbliebenen eine angemessene Entschädigung zu gewährleisten. Die gemeindlichen Feuerwehren sind ungeachtet der Freiwilligkeit des Beitritts Zwangseinrichtungen der Gemeinde, indem in kleineren Orten jeder über 20 Jahre alte männliche Gemeindeangehörige verpflichtet ist, der Feuerwehr beizutreten. Die Gemeinden ihrerseits stellen zur Durchführung des Dienstes Löschgeräte, Alarmgeräte und Feuermelder. In größeren

[1] Straßengesetz v. 14. 6. 1884, a. a. O., §§ 7 u. 14; Verwaltungsaufbau usw. a. a. O., S. 653.
[2] Verwaltungsaufbau usw., a. a. O., S. 653.
[3] Amtliche Angaben.

Gemeinden sind meist ständige Feuerwachen eingerichtet, die von berufsmäßigen Feuerwehrmannschaften besetzt sind. Die Organisation der gesamten Feuerwehr ist in Baden straff ausgestaltet, und seit der Tätigkeit des badischen Landesfeuerwehrvereins 1864 ist eine gleichmäßige Ausrüstung und Ausbildung gefördert worden.

f) Zusammenfassung.

Sieht man von den Feuerwehren und ihrer Organisation ab, so kann man im allgemeinen sagen, daß Staat, Gemeindeverband und Gemeinden sich in die vier Aufgabengebiete hinsichtlich ihrer Durchführung teilen. Und zwar können wir sagen, daß schon vor dem Krieg die Tendenz des Staates zu beobachten ist, den Gemeinden und anderen Unterverbänden ein gut Teil der Lasten abzunehmen. So bedeutet es sicherlich eine große Entlastung der Haushalte der Unterverbände, wenn bei Schule und Polizei die persönlichen Ausgaben vom Staate getragen werden. Man kann vielleicht zusammenfassend feststellen:

1. Aufgabe des Staates ist es, in allen vier Aufgabengebieten die Durchführung der Aufgaben seitens der Unterverbände zu überwachen, und sie, soweit sie wirtschaftlich schwacher Natur sind, zu unterstützen, sei es durch Dotationen und Zuschüsse, sei es durch Übernahme eines Teiles der Lasten auf eigene Schultern. Demgemäß trägt der Staat bei den kleineren Gemeinden fast ganz die persönlichen Lasten für Schulwesen, bzw. gibt er wesentliche Zuschüsse an wirtschaftsschwache Gemeinden.

Die polizeilichen Lasten werden von ihm in überwiegendem Maße getragen und die Gemeinden dadurch erheblich entlastet.

Beim Armenwesen trägt der Staat insbesondere zu den persönlichen Lasten der Jugendwohlfahrt bei (ca. zwei Drittel des Aufwandes) und gibt wesentliche Zuschüsse zu den sächlichen und außergewöhnlichen Ausgaben, wie Anstaltserrichtung u. dgl.

Bezüglich des Wegebauwesens verwaltet der Staat in seinem Aufgabenbereich die Land- und Wasserstraßen, soweit letztere in seinem Eigentum stehen, und gibt den Kreisen Zuschüsse zum Bau wichtiger Wege und zu ihrer Unterhaltung.

2. Außer bei den polizeilichen Dingen, liegen die Hauptlast aller Aufgaben jedoch wesentlich auf den Schultern der Gemeinden und der Gemeindeverbände. Sie haben tatsächlich ca. zwei Drittel der gesamten Kosten bei Durchführung ihrer Aufgaben zu bestreiten. An persönlichen Ausgaben für Schulzwecke leisten sie ca. 15 Millionen, während der Staat für denselben Zweck nur 6,8 Millionen Mark ausgibt. Bei den sächlichen Ausgaben stehen die Gemeinden mit 4,5 Millionen Mark dem Staat mit ca. 1 Million Mark gegenüber. Der Zuschußbedarf der Gemeinden für Schulzwecke beträgt rund 24,2 Millionen Mark, während der Staat rund 11 Millionen Mark Zuschußbedarf hat. Die polizeilichen Aufgaben dagegen werden meist vom Staat erledigt, so daß hier

die Gemeinden mit ihrem Zuschußbedarf von 2,7 Millionen Mark ein Viertel des staatlichen Zuschußbedarfs erreichen.

Die Armenpflege liegt stark auf den Schultern der Gemeinde und der Gemeindeverbände. Der Zuschußbedarf ist mit 5 Millionen Mark fünfmal so groß wie der des Staates. Bezüglich der Jugendwohlfahrt sind Staat und Unterverband ungefähr gleichmäßig beteiligt (3,5 Millionen Mark zu 4,1 Millionen Mark).

Soweit die Wegebaupflicht von Kreisen und Gemeinden durchgeführt wird, beträgt ihr Aufwand in Höhe von 10,8 Millionen Mark ungefähr das Doppelte des staatlichen Aufwandes von 4,8 Millionen Mark[1].

3. Abschnitt.

Die Teilung der Einnahmerechte.

Zur Durchführung der in dem vorhergehenden Abschnitt angeschnittenen Aufgaben bedurften Staat und Gemeinde, sowie die Gemeindeverbände der nötigen Geldmittel. Um hier zu verhüten, daß die einzelnen Gebietskörperschaften einander die Steuerquellen und sonstigen Einnahmemöglichkeiten ausschöpften, so daß, zufolge des Zusammenhangs aller Steuerquellen, die eine Steuerquelle durch übermäßige Beanspruchung seitens einer Gebietskörperschaft ein Nachlassen anderer Steuererträge bewirkte, sind in Baden im Laufe der Zeit die Einnahmerechte der einzelnen Gebietskörperschaften gesetzlich festgelegt worden. Besondere Körperschaften, die mit besonderen Steuerrechten ausgestattet gewesen wären, gab es in Baden nicht. Vielmehr bauten sich die Steuer- bzw. Einnahmerechte der untergeordneten Gebietskörperschaften auf dem staatlichen Steuersystem auf, m. a. W., die Besteuerungsrechte der Gemeinden schlossen sich an die staatliche Besteuerung an. Das hatte neben dem Vorzug einer Übersichtlichkeit der zu erhebenden Steuern den Nachteil, daß jede Änderung der staatlichen Steuererhebung auch eine Änderung der Gemeindebesteuerung bedingte, eine Tatsache, die in der Vorkriegszeit des öfteren in Erscheinung trat. Grundsätzlich kann man sagen, daß in Baden zwar relativ hohe Steuern erhoben wurden, daß trotzdem aber alle Steuerquellen nur in mäßiger Höhe ausgeschöpft wurden, weil dazumal ein geordnetes und relativ reiches Wirtschaftsleben vorhanden war.

I. Die Steuern[2].

1. Direkte Steuern.

a) Steuern vom Einkommen und Vermögen.

aa) Bei der Einkommensteuer war Gegenstand der Besteuerung das Einkommen jedes Pflichtigen, soweit es bestand aus Geld, Geldes-

[1] Die Zahlenangaben dieses Abschnittes entstammen amtlichen Angaben.
[2] Das Großherzogtum Baden, a. a. O., S. 999/1017.

wert und Einkommen aus Selbstbenutzung. Einkommensquellen waren Grundstücke, Gebäude, Grundrechte, land- und forstwirtschaftliche Betriebe, weiterhin der Betrieb von Gewerbe, Handel und Bergbau. Dann das öffentliche und private Diensteinkommen, wissenschaftliche, künstlerische und sonst lohnende Beschäftigung, Kapitalvermögen und Renten. Steuerbar ist das Einkommen nach Abzug der zum Erwerb und zur Erhaltung nötigen Auslagen, der privaten und öffentlichen Lasten, soweit und soviel diese gesetzlich zu entrichten waren, und der nachweislich zu entrichtenden Schuldzinsen. Das Land zog aus dieser Steuer[1] 24,6 Millionen Mark, die Gemeinden erhielten durch ihre Zuschläge hierzu 19,6 Millionen Mark.

bb) Vermögensteuer; steuerbare Vermögensteile sind die in Baden gelegenen Grundstücke und Gebäude, das Bergwerkseigentum, gewerbliches und landwirtschaftliches Betriebsvermögen, sowie das Kapitalvermögen. Steuerpflichtig sind Eigentümer bzw. Nießbraucher, bzw. Unternehmer.

Das Land nahm 11,4 Millionen Mark hieraus. Die Gemeinde erhob Umlagen auf das Kapitalvermögen; die Summe ist in aa) mitenthalten, da gemeindlicherseits beide Steuern zusammen erhoben wurden.

b) Steuern vom Grundbesitz und Gewerbebetrieb.

aa) Die Grund- und Häusersteuer wurde den Gemeinden völlig überlassen. Ihre Höhe betrug 22,3 Millionen Mark[2].

bb) Die Gewerbesteuer. Besteuert wurde das in gewerblichen Unternehmungen angelegte Betriebskapital. Die Steuer wurde nur von den Gemeinden erhoben und erbrachte 9,4 Millionen Mark.

cc) Die Wandergewerbesteuer, eingeführt zu dem Zweck, die stehenden Gewerbe zu schützen, wurde von Staat und Gemeinde erhoben. Der Staat erhielt 114000 Mark, die Gemeinden 53000 Mark.

An sonstigen direkten Steuern wurde vom Staate lediglich eine Beförsterungssteuer erhoben. Sie war mehr ein Kostenentgelt für die Beförsterung der Wälder durch die staatliche Forstbehörde. Bemessen wurde sie nach dem Steuerkapital der Waldungen. Ihr Satz war relativ gering und ihre Wirkung für den Haushalt unbedeutend.

2. Die indirekten Steuern.

a) Steuern vom Einkommen und Vermögen.

Die Erbschaft- und Schenkungsteuer, ursprünglich eine reine Staatssteuer, ging 1906 an das Reich über. Ein Viertel des Rohertrages floß jedoch der Staatskasse zu. Es war dies 1913/14 ein Betrag von 1,5 Millionen Mark.

[1] Zahlenangaben beruhen auf amtlichen Angaben.
[2] Zahlenangaben beruhen auf amtlichen Angaben.

b) Steuern vom Umsatz- und Vermögensverkehr.

aa) Die Grundstücksverkehrsteuer. Sie erfaßte den Eigentumsübergang von Grundstücken durch Kauf, Tausch- und sonstige Verträge und Rechtshandlungen mit Ausnahme der Erbschaft und Schenkung. Grundlage der Steuer bildet der gemeine Wert des Grundstückes, beim Tausch der Wert des wertvolleren Tauschobjektes. Der Staat zog hieraus 3,6 Millionen Mark, die Gemeinden in Form von Zuschlägen 393000 Mark.

bb) Die Wertzuwachssteuer war den Gemeinden überlassen, sie trug 371000 Mark ein.

c) Steuern vom Verbrauch und Aufwand.

aa) An Getränkesteuern wurden erhoben die Wein- und Biersteuer. Erstere umfaßt den Verbrauch von Traubenwein, Obstwein und Most. Sie besteht aus einer allgemeinen Verbrauchsteuer, der Akzise, und der Zusatzabgabe für den Weinverkauf aus Wirtschaften oder Kleinverkaufsstellen, dem Ohmgeld.

Die Biersteuer bestand seit 1896 als Braumalzsteuer. Erhoben wurde sie nach einem Staffeltarif. Sie gab dem Brauereigewerbe einen starken Anreiz zur höchsten Ausnützung der verwendeten Rohmaterialien. Für eingeführtes Bier wurde eine Übergangssteuer erhoben. Die Biersteuer war ein Reservatrecht des Landes und deshalb floß der Steuerertrag in die Landeskasse. Diese erhielt deswegen keine Zuweisung aus den Erträgnissen der Reichsbiersteuer, mußte aber ihrerseits einen Ausgleichsbetrag, ein Steueräquivalent, an das Reich entrichten.

Beide Getränkesteuern wurden vom Land erhoben und von den Gemeinden mit Zuschlägen bedacht. Das Land erhielt nach Abzug der Ausgleichsbeträge 7,766 Millionen Mark, die Gemeinden 1,395 Millionen Mark (Gesamtertrag beider Steuern 1910: 12619700 Mark; davon fließen an das Reich als Ausgleichsbeträge jährlich ca. 5 bis 6 Millionen Mark[1]).

bb) An sonstigen Verbrauchsteuern wurde die Fleischsteuer erhoben, die sich seit 1886 auf die Besteuerung des Großviehs beschränkte. Die Erhebung der Steuer erfolgte nach der Stückzahl des Schlachtviehs. Sie brachte dem Lande 726000 Mark, den Gemeinden mittels Zuschlägen 57000 Mark.

cc) Die Hundesteuer, eigentlich nur Polizeigefälle, floß nach Abzug der Erhebungskosten an die Gemeindekasse zur Hälfte des Ertrags. Mit Staatsgenehmigung durfte die Gemeinde bis zur Hälfte der Taxe einen Zuschuß erheben. Aus der Hundesteuer zog der Staat 415000 Mark, die Gemeinde 468000 Mark.

[1] Das Großherzogtum Baden, a. a. O., S. 1006, 1009 u. 984.

II. Sonstige Einnahmen.

Staat, Gemeinde und Gemeindeverband hatten nicht allein Einnahmen aus den Steuern, sondern die einzelnen Verwaltungszweige brachten auch spezielle Einnahmen, seien es solche durch Wirtschaftsbetrieb oder solche, die entstanden durch Gebühren und Beiträge, wie sie für die Benützung öffentlich-rechtlicher Anstalten erhoben wurden. Es kam auch vor, daß der mit öffentlichen Steuerrechten ausgestattete obere Verband zur Erfüllung seiner Aufgabe von dem niederen Verband Abgaben in Gestalt von Umlagen erhob, wie dies z. B. im Verhältnis von Kreis und Gemeinde bezüglich der Armenpflege der Fall war. Auch kam Besteuerung durch Beiträge an die nachgeordneten Gebietskörperschaften in Frage. Die Gemeinden finanzierten ihre Aufgaben weiterhin durch die Einkünfte ihres Vermögens. Als Gemeindevermögen war z. B. vorhanden landwirtschaftlich genutzter Grundbesitz und Gemeindewald für Landgemeinden, Baugrundstücke und Gewerbebetriebe für Stadtgemeinden.

III. Zusammenfassung.

Allgemein können wir sagen, daß der Staat als Haupteinnahmerecht die Steuern besaß. Sie bildeten das Grundelement seiner Lebensfähigkeit. Die Bedeutung seines Erwerbsvermögens war dagegen erheblich zurückgegangen. Der Zuschußbedarf des badischen Staates betrug 1913/14 52,930 Millionen Mark. Hiervon wurden durch Steuern gedeckt 48,376 Millionen Mark, während 9,277 Millionen Mark aus dem Erwerbsvermögen gezogen wurden.

Die Einnahmerechte der Kreise wurden im Laufe der Zeit, parallel mit der Zunahme ihrer Bedeutung erheblich vermehrt, damit sie die ihnen übertragenen Aufgaben ausführen konnten. Ihre bedeutendsten Aufgaben lagen auf dem Gebiete des Landarmenwesens und des Wegebaues. Für beide Zwecke erhielten die Kreise seitens des Staates pro Jahr feste Zuschüsse aus der Staatskasse. Diese betrugen 1 Million Mark und konnten von den Kreisen rechtlich beansprucht werden[1].

Um nun das Armenwesen im geforderten Umfange ausüben zu können, hatten die Kreise das Recht, von den Gemeinden Umlagen zu erheben, soweit die geleisteten Gemeindevorausbeiträge den Aufwand nicht deckten, der beansprucht worden war. Außerdem konnten die Kreise von verhältnismäßig reichen Gemeinden höhere Beiträge zu den Armenlasten erheben, um damit die Möglichkeit zu haben, ärmere Gemeinden zu unterstützen bzw. deren Armenlasten ganz auf sich zu nehmen, falls es sich herausstellte, daß die wirtschaftliche Lage der betreffenden Gemeinde allzu ungünstig war. Für den Kreisstraßenbau flossen die Einnahmen neben den Staatsdotationen aus den Beiträgen der Gemeinden zum Bauaufwand, die bis zur Höhe von einem Drittel der Kosten des Gesamtprojektes gehen konnten. Ebenfalls erhielten

[1] Das Großherzogtum Baden, a. a. O., S. 1030.

die Kreise von den Gemeinden Kostenzuschüsse in Höhe von ein Drittel bis ein halb der Gesamtaufwendungen für die Unterhaltung der Kreisstraßen. Überlastete Kreise bekamen außerdem noch besondere Zuschüsse für Bau- und Hauptverbesserungen der Kreisstraßen. 1913/14 wurden für diese Zwecke an Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt ca. 1,4 Millionen Mark ausgeschüttet. Aus der Wandergewerbesteuer erhielten die Kreise 30% des Aufkommens an Steuern und Strafen seit 1899[1] (Betrag: 1913/14 ca. 40000 Mark).

Wenn nun diese Einnahmen nicht ausreichten, um die dringlichsten Aufgaben zu erfüllen, so konnten die Kreise auf die Gesamtheit der Gemeinden ihres Bezirks Umlagen ausschlagen. Dies geschah dann verhältnismäßig nach den in einem besonderen Steuerkataster zusammengestellten Steuerwerten und Steueranschlägen der Gemeinden[2]. Einzelne Kreisangehörige konnten dagegen nicht besteuert werden. Hinsichtlich der ganzen Aufwendungen der Kreise ist an dieser Stelle folgendes zu sagen: Es ist interessant, daß die freiwilligen Aufwendungen seit der Reichsgründung bis zur Neuordnung, die für die Zwecke der Armenfürsorge insbesondere, aber auch seitens reicher Gemeinden und Gemeindebürger für den Wegebau gemacht wurden, die geforderten obligatorischen Aufwendungen weitaus überwogen. Ein großer Teil der Einrichtung von Anstalten für Kranke und Arme ist von privater Seite dem Staate, hier den Kreisen, zur Verfügung gestellt worden.

Das dürfte wohl ein Beweis dafür sein, daß trotz der Steuerhöhe in Baden vor dem Kriege die Steuerlast nicht allzu drückend gewesen ist. Daß das verhältnismäßig starke Nachlassen dieser freiwilligen Beiträge zu sozialen Einrichtungen mit darauf zurückzuführen ist, daß einmal heute zu viel Steuern erhoben werden, und daß andererseits die einzelnen Steuerquellen zu hoch bzw. nicht im richtigen Verhältnis belastet sind, dürfen wir vorgreifend hier feststellen.

Die Einnahmerechte der Kommunen beschränken sich, wie wir gesehen haben, auf das Recht, Zuschläge zu den Landessteuern zu erheben bzw. einzelne überlassene Steuerquellen auszuschöpfen. Weiterhin sahen wir, daß aus dem Gemeindevermögen ein Teil der Ausgaben bestritten wird. Hier war jedoch die Schranke gesetzt, daß nur ein Teil des Vermögens zur Ausgabendeckung verwandt werden durfte. Ein Teil mußte als Bürgernutzen jährlich den Gemeindebürgern zugeführt werden. Und selbst wenn die Gemeinden tatsächlich nicht imstande waren, ihren Jahresbedarf durch Steuern und Vermögenseinnahmen zu decken, mußten sie einen bestimmten Bruchteil der Almendnutzungen als Freiteil den Bürgern zur Verfügung stellen. Den Rest konnten sie dann mit Auflagen zugunsten der Gemeindekasse belasten.

Eine Vergnügungssteuer wurde nicht erhoben und statt der ans Reich übergegangenen Verbrauchssteuern erhielten die Gemeinden 40%

[1] Gesetz v. 8. 5. 1899.
[1] VO. v. 20. 2. 1908.

des Aufkommens der Reichswertzuwachssteuer vergütet, zu der sie Zuschläge in bestimmter Höhe erheben durften. An sonstigen Einnahmequellen standen der Gemeinde zu: Beiträge zur Ortsstraßenerstellung, Gerichtsgebühren, Schulgelder, Marktgelder und Bestattungsgebühren.

Im Jahre 1913/14 erhoben die Gemeinden an Steuern insgesamt 53,9 Millionen Mark, an Einkünften aus Erwerbsvermögen entfielen weitere 18,3 Millionen Mark.

Das von der Staatseinkommensteuer befreite Existenzminimum von 900 Mark wurde für die Gemeindebesteuerung auf 500 Mark herabgesetzt.

2. Kapitel.

Der Finanzausgleich nach 1918.

Während des Krieges sind in Baden außer den wenigen neuen Reichssteuern, die infolge der Finanznot des Reiches ausgeschrieben wurden, keinerlei besondere Steuern eingeführt worden. Man versuchte, so gut es ging, die Aufgaben mit Hilfe der eingeführten Landessteuern durchzuführen. Auch die Zeit unmittelbar nach Kriegsende brachte keinerlei Veränderungen, weder auf dem Gebiet der Finanzverfassung, noch auf dem Gebiet der Finanzwirtschaft überhaupt. Im Gegenteil bestimmte der § 36 der Badischen Verfassung vom 15. 3. 1919, daß die bisherigen alten Steuern bis zum Erlaß eines neuen Finanzgesetzes forterhoben werden sollten; weiterhin besagte der § 65 der neuen Verfassung, daß sämtliche erlassenen und rechtsgültigen Gesetze und Verordnungen in Kraft bleiben sollten, soweit sie nicht gegen die neue Landes- oder die zu erwartende neue Reichsverfassung verstoßen würden. Es wechselte in Baden lediglich das Landesoberhaupt, indem an Stelle des Großherzogs das Badische Volk trat. Das Staatsgefüge selbst blieb erhalten und demgemäß auch die bisherigen Organe der Finanzverwaltung.

Die Erzberger'sche Finanzreform und ihr Abschluß, das Landessteuergesetz vom 20. 3. 20, änderte das Verhältnis der Steuergewalten, überhaupt das ganze finanzwirtschaftliche Gefüge des Reiches und der Bundesstaaten grundlegend.

Die Haupteinnahmequellen des Landes fielen, wie wir gesehen haben, an das Reich. Deshalb mußten die Länder ihre Steuersysteme von Grund auf umstellen und die ihnen verbliebenen Steuern neu ausbauen. Denn nunmehr waren sie ja zu untergeordneten Gebietskörperschaften geworden, deren gesamte Finanzgebahrung einschneidenden Änderungsbestimmungen des Reiches unterworfen war. Baden hat von dem § 8 des Finanzausgleichsgesetzes[1] Gebrauch gemacht und die verbliebenen Grund-, Gewerbe- und Gebäudesteuern ausgebaut. Sie können bemessen werden nach den Merkmalen des Wertes, des

[1] Finanzausgleichsgesetz in der Fassung v. 27. 4. 26, a. a. O., § 8.

Ertrages, der Ertragsfähigkeit oder des Umfanges des Betriebsvermögens oder Gewerbebetriebes, unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit des Betriebes. Besteuerungsmerkmale, die auf die allgemeine steuerliche Leistungsfähigkeit des Pflichtigen zielen, dürfen nicht zugrundegelegt werden[1]. Soweit die vom Reich überwiesenen Erträge an der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer über den Betrag von 2,4 Milliarden Reichsmark insgesamt hinausgehen, müssen die Länder die überschießende Summe zur Senkung der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer verwenden. Dadurch sollen Grundbesitzer und Gewerbetreibende gegen erhöhte Ausgaben der Gemeinden und der Länder geschützt werden, die diese wegen der vom Reich garantierten Mindestsumme der Überweisungen aus Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer u. U. einsetzen könnten.

Weiterhin erhebt das Land, wie in der Vorkriegszeit eine Wandergewerbesteuer, eine Fleischsteuer und einige Verwaltungstaxen. Neu eingeführt wurden eine Jagdsteuer und die Hundesteuer, die ja vor der Neuordnung nur Polizeigefäll war. Der § 14 Finanzausgleichsgesetz besagt außerdem, daß die Gemeinden eine Vergnügungssteuer erheben müssen.

1. Abschnitt.

Die Aufgabenteilung zwischen Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden.

Auf Grund der neuen Reichsverfassung hatte das Reich die Finanzhoheit erhalten, und durch die ergangenen Finanzgesetze wurden wesentliche Änderungen in dem Verhältnis zwischen Reich und Land einerseits, Land und Gemeinden andererseits bedingt. Große Veränderungen traten insbesondere deshalb ein, weil die Hauptsteuerquellen der Länder an das Reich fielen, und nunmehr die Länder und Gemeinden gezwungen waren, mit den ihnen verbliebenen Resten an Steuerquellen ihren Haushalt zu balancieren und die reichsseitig vorgeschriebenen Aufgaben zu erfüllen. Dazu kamen noch all die Mehrausgaben, die zwangsläufig entstanden durch den unglücklichen Kriegsausgang und durch die eingetretene wirtschaftliche Notlage des ganzen Reiches.

Im Vordergrund des allgemeinen Interesses stehen auch in der Neuregelung des Finanzausgleichs die Gebiete des Schul-, Polizei- und Armenwesens. Der § 57 des Finanzausgleichsgesetzes hebt diese Materien besonders hervor, und verlangt, daß sich Länder und Gemeinden diesen Aufgaben besonders widmen. Damit geht das Finanzausgleichsgesetz eigentlich über seine Grenzen hinaus und ist vielleicht sogar verfassungsmäßig nicht vertretbar. Wenn aber trotzdem auf diese Aufgabenregelung hingewiesen wird, so kann man die eminente Be-

[1] Finanzausgleichsgesetz v. 27. 4. 26, a. a. O., § 8 u. § 10.

deutung dieser drei Aufgabengebiete ermessen, denen sich im Verhältnis zwischen Land- und Gemeinden noch das Gebiet des Wegebauwesens zugesellt. Bei diesen Materien macht der Gesetzgeber nicht vor den Landesgrenzen halt, sondern er greift in das Eigenleben der Staaten ein und zwar berechtigt, weil er gerade auf diesem Gebiete eventuell Anforderungen seitens der Länder erwarten kann, denen er im Interesse einer geordneten Reichsfinanzverwaltung nicht nachgeben darf[1]. Deshalb sollen die Länder diese Materien besonders regeln, um selber geordnete Finanzverhältnisse, gerade im Hinblick auf ihre föderalistischen Tendenzen, zu bekommen.

a) Aufgabenteilung auf dem Gebiet des Schulwesens.

Die Lastenverteilung auf dem Gebiete des Schulwesens ist in Baden wesentlich geändert worden. Zwar sind als Lastenträger erhalten geblieben einmal das Land, andererseits die Gemeinden bzw. die Schulverbände. Aber innerhalb dieser hat sich die Lastenverteilung verschoben. Maßgebend wurde das badische Ausführungsgesetz zum Landessteuergesetz von 1921[2], welches folgende Regelung bestimmt:

1. Den persönlichen Aufwand für Gymnasien, Lehrerbildungsanstalten und staatliche Anstalten für nicht vollsinnige Kinder trägt das Land.

2. Den persönlichen Aufwand für Realanstalten, höhere Mädchenschulen, Gewerbe- und Handelsschulen tragen Land und Gemeinde je zur Hälfte.

3. Den persönlichen Aufwand für Volks- und Fortbildungsschulen trägt das Land, soweit er durch das Schulgesetz bestimmt ist. Werden aber auf einer Schule auf Antrag einer Gemeinde Lehrerstellen eingerichtet, die über das gesetzlich bestimmte Maß (1 Lehrer auf 55 Schulkinder) hinausgehen, so trägt bei diesen Lehrermehrstellen die Gemeinde den persönlichen Aufwand mit Ausnahme des Ruhegehaltes. Allerdings fließt dann auch das von der Gemeinde zu entrichtende Schulgeld in die Gemeindekasse[3] [4].

4. Die sachlichen Aufwendungen werden von den Gemeinden getragen, mit Ausnahme der Schulen unter 1. Macht eine Gemeinde Aufwendungen persönlicher und sachlicher Art über das gesetzliche Höchstmaß hinaus, so fließen etwa vorhandene Einnahmen aus Ortsfonds oder Schulpfründen ihrer Kasse zu[5], während sonst diese Einnahmen dem Lande zugehen, das allerdings dann auch die darauf ruhenden Lasten zu tragen hat[6].

---

[1] Markull, a. a. O., S. 504.
[2] Ausführungsgesetz zum LStG. v. 14. 7. 26 (GesVBl. S. 132).
[3] Ausführungsgesetz zum LStG., a. a. O., § 28, Z. 4.
[4] Vgl. auch oben S. 26/27.
[5] Badisches Schulgesetz v. 7. 7. 1910, a. a. O., § 82.
[6] Ausführungsgesetz zum LStG. v. 14. 7. 26, a. a. O., § 28, Ziff. 6.

Der in § 94 des genannten Schulgesetzes vorgesehene Staatsbeitrag kommt vom 1. 4. 1924 in Wegfall.

Entsprechend der Übernahme weiter Schullasten auf den Staat hat sich die Schullast der Gemeinde relativ vermindert, d. h. die Ausgabensumme ist zwar entsprechend der allgemeinen Teuerung und wegen des Schulausbaues größer geworden, das Verhältnis zwischen Ausgaben des Staates und der Gemeinden bezüglich der Schullast hat sich aber zugunsten der Gemeinden verschoben. Das ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß der Staat heute die persönlichen Lasten der Volksschulen trägt, soweit nicht über das gesetzliche Maß hinaus Lehrerstellen geschaffen worden sind. Für Fachschulen, Real- und Mädchenschulen trägt die Gemeinde die Hälfte des persönlichen Aufwandes. Das ist insofern keine unbillige Last, als diese Schulen im wesentlichen nur dort errichtet werden, wo relativ hohe Steuereingänge vorhanden sind.

Lediglich die sachlichen Aufwendungen sind den Gemeinden geblieben, worunter man auch die Ausgaben für Neu- und Umbauten von Schulhäusern zu rechnen hat. Allerdings wird letzterer Grundsatz durchbrochen, wenn es sich um Gemeinden in wirtschaftlich ungünstiger Lage handelt. Hier ist das Land verpflichtet zu Umbauten oder Neuerstellungen von Volks- und Fortbildungsschulgebäuden den Gemeinden Zuschüsse zu gewähren.

Tabelle 7[1].

Die Ausgaben auf dem Gebiete des Schulwesens in Baden in tausend Reichsmark. 1926—1927.

Schulart	Volks- und Fortbildungs-		Mittlere- und höhere-		Fach-Schulen	
Lastenträger	Land	Gemeinde	Land	Gemeinde	Land	Gemeinde
Persönliche Ausgaben .	39435	1446	15686	319	6862	958
Sachliche Ausgaben .	588	6413	345	1802	589	1755
Zuschüsse wirtschaftl. Art	—	8	32	57	74	243
Zuschüsse an Zweck-Vbd.	—	213	—	—	—	45
Fondsbildung, Neubau	—	2522	57	265	155	1148
Zuschüsse an Gemeinden	225	—	—	—	2	—
Erstattung an Land . .	—	2697	—	4960	—	2140
Gesamtausgaben . . .	40266	13532	16122	7471	7690	6333
In % der Ausgaben von Land und Gemeinden	74,7%	25,3%	68,2%	31,8%	54,1%	45,9%
Demgegenüber 1913/14	29,8%	70,2%	38,1%	61,9%	45,1%	54,9%

[1] Amtliche Angaben.

b) Aufgaben auf dem Gebiet des Polizeiwesens.

Eine weitere bedeutende Aufgabe für das Land ist die Schaffung eines modernen Polizeiwesens. Die Nachkriegszeit hat im Gefolge gehabt, daß dieser Zweig staatlicher Verwaltung besonders ausgebaut werden mußte. Badens Stellung als nunmehriges Grenzland wirkte sich insofern ungünstig aus, als zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung relativ größere Polizeikräfte vorhanden sein mußten als anderswo. Der Vertrag von Versailles schreibt bekanntlich vor, daß innerhalb der 50-km-Zone r. d. Rh. keine militärischen Kräfte stationiert sein dürfen. Der größte Teil des badischen Landes liegt aber innerhalb dieser Sperrzone. Es mußte also, um eine schlagfertige Polizeitruppe zu erhalten, die vorhandene Schutzmannschaft gänzlich umorganisiert und ihre Kopfzahl vergrößert werden. Baden hat diese Aufgabe durchgeführt und aus der fast nur im Straßendienst verwendeten Schutzmannschaft eine gut funktionierende, moderne Polizeimannschaft geschaffen. Diese Landespolizei hat meist Aufgaben zu erledigen, die ein größeres Gemeininteresse besitzen (Einsatz- und Sicherheitspolizei). Daneben wird sie in Orten mit staatlicher Polizeiverwaltung[1] zum Straßen- und Ordnungsdienst herangezogen. Die Kosten der Landespolizei trägt das Land, eingeschlossen Bewaffnung, Ausrüstung, Dienstbekleidung und Kleiderbeihilfe[2]. Weiterhin trägt das Land Ruhe- und Hinterbliebenengehälter, Hinterbliebenenfürsorge und Versorgung bzw. Beihilfe für vorübergehende Verstärkung, Vertretung und Versetzung. Ferner leistet das Land Ersatz an Gemeinden, die den Aufwand für ihre Aufgaben bei Erfüllung von Aufgaben landespolizeilicher Natur[3] aus den angemessenen Gebühren nicht bestreiten können. Die polizeilichen Lasten der Gemeinden sind im wesentlichen die gleichen geblieben, wie vor dem Krieg. Zur Deckung des Aufwandes für die Landespolizei tragen die Gemeinden nicht bei. Hier trägt das Land alle Kosten bzw. erhält es Zuschüsse vom Reich. An den Orten jedoch, wo staatliche Polizeikräfte den Ordnungs- und Ortspolizeidienst ausüben, vermindert sich der Aufwand für die Gehälter und Equipierung um sechs Zehntel der Kosten zuungunsten der Gemeinden, indem diese den nötigen Betrag zuschießen müssen. Gleichfalls verhält es sich so bei der Verwaltungs- und Sonderpolizei. Wird die Kriminalpolizei durch die gemeindliche Ortspolizei ausgeübt, trägt die Gemeinde den erforderlichen Aufwand, andernfalls ist der Staat Lastenträger. Die Polizeilasten vermehren sich gegenüber der Vorkriegszeit hauptsächlich deswegen, weil eine kasernierte Polizeitruppe zu der vor dem Krieg vorhandenen Schutzmannschaft getreten ist. Die Kosten der Gendarmerie, die in kleineren Landgemeinden die staatl. Polizei ersetzt, trägt in jedem Falle das Land.

[1] Es sind dies die Städte: Baden, Freiburg, Heidelberg, Karlsruhe, Mannheim, Pforzheim u. a.

[2] Badisches Polizeigesetz v. 31. 1. 1923, Fassung v. 28. 7. 1925 (GesVBl. S. 189).

[3] Badische Gemeindeordnung v. 5. 10. 1921 / 30. 6. 1922 / 29. 6. 1926 (GesVBl. 1921, S. 347; 1922, S. 183; 1922, S. 483; 1926, S. 169), § 8.

Tabelle 8[1].

Die Ausgaben auf dem Gebiet des Polizeiwesens in Baden in tausend Reichsmark. 1926—1927.

Verwaltungszweig	Polizei	
Gebietskörperschaft	Land	Gemeinde
Persönliche Ausgaben	16370	4404
Sachliche Ausgaben	3908	732
Zuschüsse	—	3
Fond bildung und Neubau . . .	166	17
Zuschüsse an Gemeinden . . .	—	—
Erstattung v. Gemeinden an Land und Reich	—	2693
Gesamtausgaben	20456	7852
In % der Ausgaben v. Land und Gemeinden	72,7%	27,3%
Demgegenüber 1913/14	56,4%	43,6%

c) Die Aufgaben auf dem Gebiet des Armenwesens.

Die soziale Gesetzgebung der modernen Zeit hat auch in Baden eine Verschiebung der Aufgaben der einzelnen Gebietskörperschaften gebracht, vor allem aber hat sie die sozialen Aufgaben vermehrt und den Aufwand, der zur Erfüllung geleistet werden muß, gesteigert. Grundsätzlich ruht die Fürsorgelast immer noch auf den Schultern der Gemeinden, wenn auch in manchen Fällen der Staat einen gewissen Teil der Lasten abgenommen hat.

Technisch haben wir zu scheiden zwischen allgemeiner und Sonderfürsorge und Jugendwohlfahrt[2].

1. Allgemeine Fürsorge[3]. Das Land hat den Aufwand für alle hilfsbedürftigen Ausländer zu tragen, ob sie nun Bezirks- oder Landeshilfsbedürftige sind oder nicht. Es bringt weiterhin die Kosten auf für den Bau, die Unterhaltung und Verwaltung der Anstalten der geschlossenen Fürsorge für Geisteskranke, nicht Vollsinnige, Epileptiker und Krüppel. Die Kreise sind an der allgemeinen Fürsorge ebenfalls beteiligt, und es stehen ihnen die Aufgaben eines Landesfürsorgeverbandes im Sinne der Fürsorgeverordnung zu. Sie tragen deshalb den Gesamtaufwand für die landeshilfsbedürftigen Deutschen und die sonstigen Kosten für Deutsche, wenn diese in Anstaltsfürsorge als Geistes-

[1] Amtliche Angaben.

[2] VO. über Fürsorgepflicht v. 13. 2. 24 (RGBl. I S. 100); Ges. über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung v. 16. 7. 27 (RGBl. I S. 187); RG. für Jugendwohlfahrt v. 9. 7. 22 (RGBl. I S. 633).

[3] AusführungsVO. zur ReichsVO. über Fürsorgepflicht v. 29. 3. 24 (GesVBl. S. 59) in Verbindung m. d. Änderungs- u. ErgänzungsVO. v. 17. 2. 25 (GesVBl. S. 31); 21. 9. 27 (GesVBl. S. 181); 20. 6. 28 (GesVBl. S. 195).

kranke od. dgl. eingeführt werden müssen. Soweit es sich um solche Personen handelt, die an ihrem Aufenthaltsort hilfsbedürftig geworden sind[1], tragen die Gemeinden den Aufwand der allgemeinen Fürsorge in der Regel ganz.

Tabelle 9[2].

Die Ausgaben für Armen- usw. Fürsorge in Baden in tausend Reichsmark. 1926—1927.

Verwaltungszweig	Armenfürsorge		Jugendwohlfahrt	
Gebietskörperschaft	Land	Gemeinde	Land	Gemeinde
Persönliche Ausgaben . .	558	806	4789	2410
Sachliche Ausgaben . . .	209	11138	2787	9310
Zuschüsse wirtschaftl. Art .	3527	25659	224	336
Fondsbildung	32	—	—	} 2687
Neubauten usw.	—	1408	348	
Zuschüsse an Gemeinden .	5485	—	444	—
Erstattungen an Land und Reich	—	—	—	—
Gesamtausgaben	9811	38998	8594	15083
In % der Ausgaben von Land und Gemeinden .	22,7%	77,3%	36,8%	63,2%
Demgegenüber 1913/14 .	10,1%	89,9%	41,7%	58,3%

2. Sonderfürsorge. Hier tritt das Land als Landesfürsorgeverband auf. Die Geschäfte werden im Ministerium des Innern geführt. Als Aufgabe hat das Land übernommen den Aufwand zu bestreiten für Kriegsbeschädigte, Rentenempfänger, Kleinrentner, Schwerbeschädigte, Wöchnerinnen und Minderjährige, soweit es sich um Landeshilfsbedürftige handelt. Gleichfalls unterstützt das Land in denselben Fällen die Geisteskranken, Epileptiker und nicht Vollsinnigen, sowie geisteskranke u. dgl. Ausländer. Soweit es sich um Bezirkshilfsbedürftige handelt, steuert der Staat zu einem Drittel der Kosten bei, während ein Drittel von der Gemeinde und ein Drittel von dem Bezirksfürsorgeverband getragen wird. Damit nun die Gemeinden, die insbesondere auch die Anstaltskosten der Bezirkshilfsbedürftigen zu bestreiten haben, entlastet werden, sind sie zu Bezirksfürsorgeverbänden zusammengeschlossen, die sich nach den Amtsbezirken der Landesverwaltung gliedern. Die laufenden Angelegenheiten werden, je nach der Fürsorgeart von der Bezirksversammlung, dem Bezirksausschuß und dem Landrat besorgt. Der Bezirksausschuß, welcher meist diese Fürsorgegeschäfte ausführt, wird ergänzt durch Zuwahl von Mitgliedern der Verbände

[1] AusführungsVO. zur ReichsfürsorgeVO. v. 29. 3. 24 (GesVBl. S. 59) und VO. v. 30. 5. 25 (GesVBl. S. 161).
[2] Amtliche Angaben.

der freien Wohlfahrtspflege, sowie der Vereinigungen der Hilfsbedürftigen. Ihm liegt auch die Geschäftsführung des Jugendamtes ob. Die verbandsfreien Städte haben Fürsorgeämter einzurichten, die die Stellung als Bezirksfürsorgeverbände haben. Da sie also gleichermaßen Aufenthaltsgemeinde und Bezirksfürsorgeverband sind, sind sie bei der Sonderfürsorge (zu je ein Drittel als Aufenthaltsgemeinde und je ein Drittel als Bezirksfürsorgeverband) mit zwei Drittel des Aufwandes belastet.

3. Jugendwohlfahrt. Hier hat das Land die Aufgaben als Landesjugendamt übernommen. Es trägt die Verwaltungskosten und die Kosten für die Fürsorgeerziehung aufenthaltsloser Minderjähriger. Für diejenigen Zöglinge der Fürsorgeerziehung, die in badischen Gemeinden ihren Aufenthaltsort haben, leistet der Staat Zuschüsse in Höhe von einem Drittel des Erziehungsaufwandes; soweit es sich um die Fürsorgeerziehung Bezirkshilfsbedürftiger handelt, tragen Gemeinde und Bezirksfürsorgeverband je ein Drittel des weiteren Aufwandes.

d) Wegebauwesen.

Tabelle 10[1].

Die Ausgaben auf dem Gebiete d. Wegebauwesens in Baden in tausend Reichsmark. 1926—1927.

Verwaltungszweig	Verkehrswesen	
Gebietskörperschaft	Land	Gemeinde
Persönliche Ausgaben	3414	4268
Sachliche Ausgaben	2786	14378
Zuschüsse wirtschaftlicher Art . .	245	321
Fondsbildung	60	} 7102
Neubauten	8654	
Zuschüsse an Gemeinden . . .	1498	—
Erstattungen an Land und Reich	—	2555
Gesamtausgaben	16703	29211
In % der Ausgaben v. Land und Gemeinden	36,4%	63,6%
Demgegenüber 1913/14	46,8%	53,2%

Bezüglich der Wegebau- und Unterhaltungspflicht des Landes hat sich gegen die Vorkriegszeit nichts verändert. Lediglich sind die Kosten der Bauten in die Höhe gegangen, was in den teueren Gestehungskosten begründet liegt. Das Reich hat hier nur insoweit in die Regelung der Verhältnisse eingegriffen, als es bestimmt hat, daß der Betrag der überwiesenen Kraftfahrzeugsteuer zur Deckung der Kosten beim Wegebau und bei der Wegeunterhaltung zu verwenden ist. Um die Ge-

[1] Amtliche Angaben.

meinden nach Möglichkeit zu entlasten, haben die Kreise die Anweisung erhalten, unter Umständen Gemeindewege, die den wirtschaftsschwachen Gemeinden bedeutende finanzielle Opfer abnötigen, in eigene Regie zu übernehmen. Im übrigen hat sich auch hier nichts gegenüber der alten Regelung geändert. Dasselbe ist bezüglich des Aufgabenkreises der Gemeinden auf diesem Gebiete zu sagen. Bau und Unterhaltung von Gemeindewegen gehört immer noch zu ihren Aufgaben und die Beiträge zu Kreis- und Landstraßen sind weiterhin zu leisten.

e) Zusammenfassung.

Aus dem Vorgetragenen sehen wir, wie sich hinsichtlich der einzelnen Aufgabengebiete eine Verschiebung durchsetzt. Und zwar kann man sagen, daß die übergeordnete Gebietskörperschaft, in diesem Falle der Staat, hinsichtlich der Lastentragung die Gebiete an sich zieht, die für das allgemeine Interesse von großer Bedeutung sind. Insbesondere sehen wir dies auf dem Gebiete des Schul- und Polizeiwesens, wo die Gemeinden wesentlich entlastet werden. Anders ist es aber auf dem Gebiet des Armenwesens. Hier sind durch die gesetzliche Neuregelung die Gemeinden zu Hauptträgern der Fürsorgelast geworden, während der staatliche Aufwand im Verhältnis wenig größer geworden ist. Betrachten wir die Durchführung der Aufgaben im einzelnen, so finden wir folgendes:

1. Dem Staat obliegt bei den Aufgaben auf dem Gebiete des Schulwesens im wesentlichen die Tragung der persönlichen Ausgaben. Mit rund 54,1 Millionen des Zuschußbedarfes steht Baden bezüglich des Kopfbetrages an der Spitze aller deutschen Staaten (Kopfbetrag 23,4 Mark, Reichsdurchschnitt 14,4 Mark). Die Gemeinden dagegen sind mit 19 Millionen Reichsmark ziemlich entlastet gegenüber der Vorkriegszeit. Die sächlichen Ausgaben auf diesem Gebiet sind dagegen für den Staat zurückgegangen. Sie betrugen 1913/14 rund 1,03 Millionen Mark, während sie heute rund 1,3 Millionen Reichsmark ausmachen. Das bedeutet, weil man die heutige verteuerte Lebenshaltung in Betracht ziehen muß, einen gewissen Rückgang der Ausgaben.

Ein weiteres Aufgabengebiet, auf welchem der Staat erhebliche Mehrausgaben hat, ist das Gebiet der Polizei. Hier sind die Ausgaben von 4,45 Millionen im Jahre 1913/14 auf 20,45 Millionen gestiegen. Allerdings ist diese Steigerung darauf zurückzuführen, daß an Stelle der Schutzmannschaft eine schlagfertige Polizeitruppe eingeführt werden mußte. Aber selbst wenn man berücksichtigt, daß ein Teil der Kosten durch Reichszuschüsse und Erstattungen ersetzt wird, so ist der Zuschußbedarf mit 9,019 Millionen immer noch recht erheblich, wenn er sich auch unter dem Reichsdurchschnitt hält[1].

[1] Baden in der vergleichenden Reichsfinanzstatistik, Schrift des badischen Ministers der Finanzen Nr. 2147, Badischer Landtag, Sitzungsperiode 1929/30, Drucksache Nr. 108 v. 11. 2. 30.

Baden: Zuschußbedarf 9,0 Millionen Mark, pro Kopfbetrag 3,9 Reichsmark für das Land.

Reich: Zuschußbedarf 240 Millionen Mark, pro Kopfbetrag 3,96 Reichsmark für das Reich.

Die neue Reichsfürsorgeverordnung belastet den Staat weniger als die Gemeinden, weil der Staat im wesentlichen nur den gesamten persönlichen Aufwand zu tragen hat und seine Fürsorgeverpflichtung hinsichtlich einzelner Staatsangehöriger auf die Gemeinden abgewälzt ist. Immerhin sind die Ausgaben gegenüber der Vorkriegszeit relativ gestiegen. Vor dem Krieg betrug der Fürsorgeaufwand rund 7 Millionen, heute rund 18,5 Millionen. Dabei fällt eine große Steigerung lediglich auf das Gebiet der Armenfürsorge i. e. S. Hier stiegen die Ausgaben von ca. 1 Million auf 10 Millionen, während die Aufwandsteigerung für Jugendwohlfahrt von 6 Millionen auf 8,5 Millionen nur rund 35% ausmacht. Die Ausgaben für Armenfürsorge i. e. S. sind aber nicht darauf zurückzuführen, daß dem Staat neue Ausgabenpflichten erwachsen wären; diese zusätzlichen 9 Millionen gehen darauf zurück, daß der Staat bei wirtschaftsschwachen Gemeinden zu ihrer Entlastung einen bestimmten Teil der Kosten als Zuschuß übernommen hat.

Die gesteigerten Ausgaben im Wegebauwesen (von 6,27 Millionen auf 16,7 Millionen) fallen in Höhe von 8,65 Millionen auf das Konto Neubauten, Grundstückskäufe und außergewöhnliche Ausgaben; im wesentlichen sind sie also begründet in den verteuerten Grundstücks- und Materialpreisen. Andererseits stehen dafür auch spezielle Deckungsmittel, wie Gebühren, Beiträge, Mieteinnahmen u. dgl. zur Verfügung, die die Höhe von 8,45 Millionen ausmachen. Vergleicht man unter diesem Gesichtspunkt endlich den Zuschußbedarf, so läßt sich im Gegensatz zu den Aufwendungen auf den drei vorgenannten Aufgabengebieten sagen, daß keine erhebliche Steigerung der Wegebaulast stattgefunden hat. Denn der Zuschußbedarf betrug 1913/14 rund 5 Millionen, während er heute rund 5,7 Millionen Mark ausmacht.

2. Die Aufgaben der Gemeinde bezüglich der Schullast sind gegen die Vorkriegszeit erheblich zurückgegangen. Der Staat hat hier die Hauptlast, die Ausgaben für persönliche Zwecke, übernommen; demgemäß ist die Ausgabenseite der Gemeinde von ca. 37 Millionen Mark 1913/14 auf ca. 28,4 Millionen Mark zurückgegangen. Von diesem Betrag werden die Hauptlasten der Gemeinden, die sächlichen Ausgaben, Fondsbildung und Neubauten in Höhe von ca. 13,8 Millionen Mark getragen. 12,3 Millionen Mark werden zu den Gehältern zugeschossen. Das bedeutet ein Ansteigen der Lasten für sächliche Ausgaben gegen 1913/14 um 1,8 Millionen, ein Rückgang der persönlichen Lasten für dieselbe Zeit um 7,3 Millionen Mark. Demgemäß ist auch der Zuschußbedarf der Gemeinden insgesamt von 24,2 Millionen Mark 1913/14 auf 18,8 Millionen Mark 1926/27 gesunken. Man kann daher mit Recht

sagen, daß die Gemeinden hier eine wesentliche Entlastung gegenüber der Vorkriegszeit erfahren haben. Die Lasten für polizeiliche Zwecke sind dagegen um rund 4,3 Millionen Reichsmark gestiegen, welche Tatsache in einer höheren Besoldung der Beamten und in einer Verstärkung der kommunalen Polizei gegenüber der Vorkriegszeit begründet ist.

Dadurch, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände in verstärktem Maße Träger der Armenfürsorge geworden sind, und weil die wirtschaftlichen Verhältnisse im allgemeinen, besonders aber in Baden schlechter geworden sind, sind die Aufgaben und damit auch die Ausgaben für dieses Gebiet gewachsen. Was die persönlichen Aufwendungen angeht, so stiegen sie gegenüber der Vorkriegszeit ungefähr um das Vierfache (Armenlasten von 380000 Mark auf 800000 Mark, Jugendwohlfahrt von 900000 Mark auf 2,4 Millionen Mark), die sächlichen Aufwendungen für Armenpflege und Jugendwohlfahrt stiegen von 7,2 Millionen auf 20,4 Millionen Mark. Die Zuschüsse für Sozialzwecke wiesen eine Steigerung von 3 Millionen Mark auf 21,7 Millionen Mark auf. Der Zuschußbedarf endlich betrug 1913/14 ca. 7 Millionen Mark gegenüber 29 Millionen Mark im Jahre 1926/27.

Was die Aufgaben auf dem Gebiete des Wegebauwesens betrifft, so sind sie gegenüber der Vorkriegszeit nicht größer geworden. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß sich die Gemeindeausgaben hierfür zwangsläufig gesteigert haben, weil infolge der modernen Gesamtverkehrsentwicklung viele Gebietskörperschaften gezwungen waren, die vorhandenen Wege auszubauen bzw. neu anzulegen. Somit ist die Steigerung des Zuschußbedarfes von 9 Millionen Mark 1913/14 auf 19,3 Millionen Mark begründet. Das Ausgabengebiet „Sachliche Aufwendungen" weist eine Hauptsteigerung auf (7 Millionen Mark ungefähr). Hierbei ist zu bedenken, daß unter dieser Position auch die Ausgaben für Arbeitslöhne inbegriffen sind, die sich seit Kriegsende dauernd gesteigert haben.

2. Abschnitt.

Die Teilung der Einnahmerechte.

Ein besonderes Gesetz über den Finanzausgleich ist in Baden vor der Neuordnung der Verhältnisse nicht erlassen worden. In den Einzelgesetzen, die jeweils eine Verwaltungsmaterie regelten, z. B. in der Kreisordnung, sind die Aufgaben der betreffenden Verwaltungskörper geregelt und die Einnahmerechte festgestellt worden. Dabei wurde aber in Baden niemals vorgeschrieben, welche Einnahmen für welche Ausgaben bereitgestellt werden sollten. Da zwischen Reich und Land kein derartiges Gesetz vorhanden war, ist es nicht weiter verwunderlich, daß der Finanzausgleich zwischen Land und Unterverbänden nicht eingehender geregelt wurde.

Die Nachkriegszeit brachte einen wesentlich gesteigerten Finanz-

bedarf für Reich und Land. Deshalb war es, nachdem das Reich die Finanzhoheit übernommen hatte, notwendig, die einzelnen Steuerquellen scharf voneinander abzugrenzen, damit eine klare Übersicht geschaffen werden konnte. Die einzelnen Länder haben deshalb nach Erlaß des Reichsgesetzes über den Finanzausgleich Ausführungsgesetze ergehen lassen, die die einzelnen Steuern für das Land und ihre Verteilung unter Land, Gemeinden und Gemeindeverbände regelten. Weiterhin erließen die Länder Steuergesetze, die die Regelung der den Ländern überlassenen Steuern vorschrieben.

a) Die Steuern von Land und Gemeinde.

Baden hat sich bei den erlassenen Landessteuern eng an die Reichsgesetzgebung angeschlossen. Nach dem § 8 des Finanzausgleichsgesetzes erheben die Länder Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer als Landessteuern. Die Gemeinden erheben Zuschläge hierzu.

Bezüglich der Steuerobjekte und bei der Festsetzung der Steuergrundbeträge können sie im Gegensatz zur staatlichen Regelung Änderungen festsetzen.

Die neu ausgebauten Kreissteuern fließen den Kreisen zu, sie werden erhoben im Anschluß an die für die Gemeinden geltenden Vorschriften vom Grundvermögen und Gewerbebetrieb. Der Besteuerung unterliegen nicht allein die in der Gemeindesteuerliste angeführten Steuerwerte und Gewerbeerträge der privaten Wirtschaften, sondern auch die Steuerwerte und Gewerbeerträge der Gemeinden selbst, sowie Grundvermögen und Gewerbebetrieb der Stiftungen, soweit ihr Ertrag zur Förderung gemeindlicher Zwecke bestimmt ist[1]. Die Steuereinnahmen betrugen 1926/27 bei den Steuern vom Grundbesitz und der Gebäudesteuer für das Land 26,199 Millionen RM. und 42,824 Millionen RM. für die Gemeinden. Aus den Gewerbesteuern zog das Land 5,741 Millionen, die Gemeinden 9,564 Millionen RM.

Die Wandergewerbesteuer wird als Landessteuer erhoben; Gemeinden und Kreise erhalten Anteile am örtlichen Aufkommen. Sie betrug für das Land 126000 RM., für die Gemeinden und Gemeindeverbände 190000 RM.

Besonders kompliziert ist die neu hinzugekommene Gebäudesondersteuer, andererorts auch Gebäudeentschuldungs- oder Hauszinssteuer genannt. Sie ist zwar eine Landessteuer, wird aber von den Gemeinden erhoben[2]. Das Aufkommen wird zwischen Land und Gemeinde verteilt. 1927/28 erhielt das Land 47%, die Gemeinden 53%. Letztere hatten hiervon den Kreisen 5% des Aufkommens als Fürsorgeanteil zu überweisen. Der Anspruch des Landes wird folgendermaßen erfüllt: Von den Reichssteuerüberweisungen, die in die Landes- und Gemeindemasse fließen, behält das Land einen Anteil ein, der 47% des mut-

[1] Grund- u. GebSteuerGes. v. 7. 7. 1926 (GesVBl. S. 132).
[2] GebSondStGes. in der Fassung v. 1. 6. 1926 (GesVBl. S. 91).

maßlichen monatlichen Aufkommens an der Gebäudesondersteuer entspricht. Zu verteilen sind 80% des Sollbetrages[1]. Bleibt der tatsächliche Ertrag unter diesem Prozentsatz zurück, so wird der Gemeindeanteil auf 53% ergänzt[2]. Das Aufkommen dient zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs und für den Wohnungsbau. Von dem gesamten Aufkommen hatten im Rechnungsjahr 1928/29 zu verwenden[3]:

1. das Land:
   a) 24,91% zum Finanzbedarf, 22,09% für Wohnungsbau, soweit das Aufkommen entstand für vermietete und selbstbewohnte Gebäude;
   b) den ganzen Landesanteil des Aufkommens für Gebäude der Land- und Forstwirtschaft für Wohnungsbau;
   c) vom gesamten Aufkommen aus den übrigen, insbes. nicht gewerblichen Gebäuden, 24,91% für Finanzbedarf und 22,09% für Wohnungsbau;
2. die Gemeinden:
   a) vom gesamten Aufkommen für vermietete und selbstbewohnte Gebäude 21,6% für Finanzbedarf und 26,4% für Wohnungsbau;
   b) den gesamten Gemeindeanteil des Aufkommens aus Gebäuden der Land- und Forstwirtschaft für Wohnungsbau;
   c) vom gesamten Aufkommen für alle übrigen Gebäude 24% für Finanzbedarf und 24% für Wohnungsbau.

Wie oben erwähnt, erhalten die Bezirksfürsorgeverbände 5% des Aufkommens der Gemeinden, jedoch nur der Gruppen a) und c) als Fürsorgeanteil[4].

Die für den Wohnungsbau bestimmten Anteile sollen vornehmlich verwandt werden zum Bau von Kleinwohnungen für Minderbemittelte und kinderreiche Familien und zur Erhaltung von alten Kleinwohnungen dieser Art, sowie zur Darlehensgewährung an inflationsgeschädigte Sparer und Kriegsgeschädigte in voller Höhe der Baukosten. Im Jahre 1926/27 betrugen die Einnahmen dieser Steuern für das Land:

1. zur Deckung des Finanzbedarfs 8,964 Millionen RM.,
2. zur Förderung des Baubedarfes 9,921 Millionen RM.

Die Gemeinden erhielten zu 1. 13,996 Mill. RM., zu 2. 11,649 Mill. RM.

---

[1] Beispiel: Der Steuersollbetrag für eine Gemeinde beträgt im ganzen: 42000 RM. Hiervon gelten als Aufkommen 80% = 33600 RM., davon ist Landesanteil 47% = 15792 RM. (Vollzugserlaß der Ministerien der Finanzen und des Innern v. 15. 7. 1926 Nr. 77092 zu dem Ges. üb. d. dritte Änderung des GebSondStGes. Abschn. I, 8, Beispiel).

[2] GebSondStGes. v. 1. 6. 1926, a. a. O., §§ 7, 12, Ziff. 1—4.

[3] Ges. üb. d. Regelung des bad. Staatshaushaltes für die Jahre 1928/29, a. a. O., Art. 7.

[4] GebSondStGes. v. 1. 8. 1926 (GesVBl. S. 91, § 11).

Das Finanzgesetz für die Jahre 1930 und 1931 brachte eine Änderung in dem oben dargestellten Verteilungsplan, weil der Finanzbedarf bei allen beteiligten Faktoren gestiegen war. Demgemäß wird der zu Zwecken des Finanzbedarfs zu verwendende Anteil erhöht, während der für den Wohnungsbau bereitzuhaltende Betrag sich ermäßigt[1].

1. Der Landesanteil für Finanzbedarf erhöht sich vom gesamten Aufkommen der Gruppen a) und c) auf 33,88%, vom Aufkommen der Gruppe b) auf 50%;

2. entsprechend erhöht sich der Gemeindeanteil zu Zwecken des Finanzbedarfes bei den Gruppen a) und c) auf 24%, vom Aufkommen der Gruppe b) auf 26,4%, nach Abzug des Fürsorgeanteils in Höhe von 5% für die Bezirksfürsorgeverbände.

Die Gemeinden haben das Recht erhalten, zu den Staatssteuern Gemeindezuschläge zu erheben. Sie sind jedoch bezüglich der Zuschlagshöhe auf die Genehmigung des Innen- und Finanzministeriums angewiesen. Diese haben die von der Gemeinde erlassenen Steuerordnungen zu prüfen, um zu verhindern, daß die Gemeindebelastung durch hohe Zuschläge auf Landessteuern neben den schon beträchtlichen Reichssteuern zu schwer wird. Die Gemeinden erheben nach § 22 des Steuerverteilungsgesetzes v. 7. 7. 1926 in Verbindung mit § 15 des Finanzausgleichsgesetzes v. 14. 4. 27 Getränkesteuern auf Bier (3,016 Mill. RM.), Hundesteuerzuschläge (Steuer u. Steuerzuschlag 1,352 Mill. RM.) und die reichsgesetzlich vorgeschriebene Vergnügungssteuer (2,008 Mill. RM.).

b) Sonstige Einnahmen.

Die wichtigsten sonstigen Einnahmen erhält das Land durch die Beteiligung am Ertrage der Reichssteuern. Hier ist zunächst zu nennen die Beteiligung an der Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer. Bis zum Frühjahr 1930 war die Verteilung so geregelt, daß nach Abzug eines Betrages von 500000 RM. für das Innenministerium zur Unterstützung bedürftiger Gemeinden der restliche Gesamtteil bis zu der Summe von 72 Millionen RM. in eine Landesmasse (65%) und eine Gemeindemasse (35%)[2] geteilt und den betreffenden Körperschaften zugewiesen wurde, ohne daß diesen vorgeschrieben worden ist, welche Aufgaben sie damit regeln sollen[3].

Von dem Anteil der Gemeindemasse erhielten die Kreise 3,5% überwiesen, was einem Anteil am Gesamtanteil des Landes von etwa 1,22% gleichkommt. Die Kreise teilten sich in diesen Anteil nach Verhältniszahlen, denen die Beteiligung der einzelnen Kreise an der

[1] Entw. z. Regelung des Bad. Staatshaushaltes, a. a. O., Art. 16.
[2] Bad. SteuerverteilungsGes. v. 7. 7. 1926 (GesVBl. S. 132).
[3] Amtliche Angaben.

Einkommen- und Körperschaftssteuer für das betr. Rechnungsjahr zugrundegelegt wird[1]:

1. Die Gemeinden über 9000 Einwohner erhalten 66% der Gemeindemasse;
2. die Gemeinden über 3000 erhalten Einwohner 12% der Gemeindemasse;
3. die Gemeinden bis 3000 Einwohner erhalten 22% der Gemeindemasse.

Die auf die einzelne Gemeindegruppe entfallende Teilsumme wird unter die ihr angehörenden Gemeinden zu 70% nach dem örtlichen Aufkommen, zu 30% nach der Einwohnerzahl verteilt[2] [3]. Als Mindestanteil berechnete das badische Finanzministerium die Überweisungssumme an Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer auf 72,5 Millionen Mark. Hiervon wurden 500000 RM. dem Innenministerium vorab zur Verfügung gestellt. 35% der verbleibenden Summe (von 72 Mill. M.) stellten den Mindestanteil der Gemeinden dar. Erhöhte sich nun beispielsweise der Gesamtanteil um 10%, also um 7,2 Mill. Mark, so fielen 50% dieser Summe an den Staat, 50% an die Gemeinden. Deren Anteil stieg also von 25,2 Mill. Mark auf 28,8 Mill. Mark, was einer Steigerung des Gemeindeanteils um ca. 14% entsprach.

Im Jahre 1926/27 erhielten danach der Staat an Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer 52,006 Mill. RM., die Gemeinden und Gemeindeverbände 31,208 Mill. RM. In dieser Verteilung schuf das Finanzgesetz für Baden für die Jahre 1930 und 1931 einige Änderungen[4]. Die 72,5-Mill.-Grenze wurde abgeschafft. Nunmehr werden vom Gesamtbetrag der Überweisungen 65% dem Land und 35% den Gemeinden überwiesen, die ihrerseits aus der Gemeindemasse einen Gemeindeausgleichsstock in Höhe von 5000000 RM. zu erstellen haben, der zur Gewährung von Beihilfen für wirtschaftlich schwache Gemeinden bestimmt ist. Die übrigen Verteilungsvorschriften sind nicht geändert worden.

Die Grunderwerbssteuer wird dem Lande in voller Höhe, abzüglich 4% Verwaltungskosten für das Reich, überwiesen. Das Land seinerseits hat einer Weiterverteilung die reichsrechtlichen Vorschriften zugrunde gelegt. Deutlich wurde dies anläßlich der Gesetzgebung über die Grunderwerbssteuer, die in einzelnen Ländern entgegen den reichs-

---

[1] Bad. SteuervertGes., a. a. O., § 22, i. Verb. m. Art. 17 Ziff. 2 des GesEntw. des FinGes. für 1930/31.

[2] Verwaltungsaufbau usw., a. a. O., S. 161, und Bad. SteuervertGes. v. 7. 7. 1926, a. a. O., § 20.

[3] Die Schlüsselzahl der einzelnen Gemeinden bildet der Gesamtrechnungsanteil der Gemeinde, wie er nach dem Finanzausgleichsgesetz zur Berechnung des Verteilungsschlüssels der einzelnen Länder maßgebend ist. Rechnungsanteile aus der Einkommen- u. Körperschaftssteuer werden dabei zusammengerechnet (SteuervertGes. v. 7. 7. 1926, § 20, Abs. 3).

[4] GesEntw. üb. das FinGes. für 1930 u. 1931, a. a. O., Art. 17.

rechtlichen Bestimmungen des § 36 des Finanzausgleichsgesetzes[1] unterschiedlich gehandhabt wurde. In der Begründung zu dem badischen Grunderwerbsteuergesetz[2] wird ausdrücklich festgestellt, daß für Baden der Vorwurf einer ungenügenden Gemeindebeteiligung an der Grunderwerbsteuer nicht zutreffen kann, wie das bei anderen Ländern geschehen war, so daß eine Änderung der Steuerquellenaufteilung seitens des Reiches Platz greifen mußte. In Baden war schon durch das Gesetz v. 20. 7. 1920 eine hälftige Teilung zwischen Land und Gemeinden erfolgt. Aus der Grunderwerbsteuer zogen das Land 1,797 Mill. RM., die Gemeinden mit Zuschlägen 4,934 Mill. RM. Außerdem erhoben die Gemeinden Zuwachssteuern (1926/27: 277000 RM.), soweit die veräußerten Grundstücke u. dgl. in der Zeit v. 1. 1. 1919 bis 31. 12. 1924 erworben worden waren. An sonstigen Reichssteuern ist das Land Baden ferner noch beteiligt

a) an der Rennwettsteuer (788000 RM.),
b) an der Kraftfahrzeugsteuer (3,581 Mill. RM.).

Außerdem erhebt Baden nach reichsgesetzlicher Vorschrift Getränke- und sonstige Verbrauchssteuern (4,960 Mill. RM.), Hunde- und sonstige Aufwandssteuern (1,145 Mill. RM.) und neuerdings auch eine Mineralwassersteuer, die den Gemeinden in voller Höhe überwiesen wird[3]. Der Länderanteil wird festgestellt durch Verteilung der Gesamtsumme zu ein Drittel nach dem Aufkommen und zu zwei Drittel nach der Bevölkerungszahl. Seitens des Landes erfolgt die Weiterverteilung an die Gemeinden in voller Höhe nach ihrer Einwohnerzahl.

Neben diesen Landes-, Gemeinde- und Reichssteuern ziehen der Staat und seine Unterverbände noch Einnahmen aus sonstigen Veranstaltungen und Objekten. Es sind dies vornehmlich die Einnahmen aus Verwaltungstaxen (z. B. Apothekenerlaubnis, Wirtschaftskonzession u. dgl.) oder aus Gebühren für die Benutzung öffentlicher Anstalten und Einrichtungen. Auch werden zur Deckung des Aufwandes die Erträgnisse wirtschaftlicher Unternehmen (vor allem Forsten und Domänen) herangezogen. Aus diesem Erwerbsvermögen zog der Staat 1926/27 7,263 Millionen Reichsmark.

Insbesondere haben die Kreise in diesen „sonstigen Einnahmen" ihre Haupteinnahmen zu erblicken, denn ihre Steuerbeteiligung ist relativ gering im Verhältnis zu den durchzuführenden Aufgaben. Im wesentlichen beruhen ihre Einnahmen auf den Dotationen und Subventionen des Staates. Sie haben dieselben für die Erhaltung und den Bau neuer Kreisanstalten, sowie für Ausübung ihrer Wegebaupflicht zu verwenden. Weitere Einnahmen fließen ihnen zu durch Beiträge der Gemeinden, die diese für Benutzung der Kreiseinrichtungen (Anstalten, Anlagen, Maßnahmen, Unternehmungen und Einrichtungen)

[1] FinAusgleichgesetz in der Fassung v. 27. 4. 1926 (RGBl. I S. 203).
[2] Begründung des Entw. z. Bad. GrunderwerbsteuerGes. v. 19. 7. 1923.
[3] MineralwassersteuerGes. v. 15. 4. 1930 (RGBl. I S. 139), § 15.

zu entrichten haben[1]. Ihre Höhe ist variabel im Verhältnis der Inanspruchnahme. Da sie gewissermaßen, z. B. bei der Armenpflege, dazu dienen, die Gemeinden zu entlasten, ist gegen diese Regelung nichts einzuwenden. Im selben Maße können übrigens Grundeigentümer und Gewerbetreibende herangezogen werden, wenn ihnen solche Kreisveranstaltungen Vorteil bringen bzw. Nachteil von ihnen abwenden. Endlich erheben die Kreise für die Benützung der im öffentlichen Interesse unterhaltenen Veranstaltungen (Straßenbau, Elektrizitätswerke u. dgl.) Gebühren. Die Gemeinden ihrerseits erhalten, besonders die wirtschaftlich schwachen, neben den Steuern noch Dotationen übergeordneter Körperschaften, während andererseits Kommunen vorhanden sind, die erhebliche Einnahmen aus Grund- und Gewerbebetrieb besitzen. 1926/27 deckten sie vom Zuschußbedarf durch Einnahmen aus Erwerbsvermögen mit 36,521 Millionen Mark ca. ein Fünftel des Gesamtbedarfes. Den Gemeinden ist es im übrigen nicht benommen, neue Steuerquellen zu finden, sofern diese sich nicht als den Reichs- und Landessteuern abträglich erweisen. Die Ausgestaltung der Gemeindefinanzen darf eben nicht durch allzu detaillierte Vorschriften eingeengt werden; sonst läge die Gefahr nahe, daß sie zu untergeordneten, unverantwortlichen Gebilden herabgedrückt würden.

c) Zusammenfassung[2].

Dem Staate stehen, wie wir gesehen haben, an Einnahmerechten im wesentlichen die Steuern zur Verfügung, bzw. die Überweisungen des Reiches. Die gesamten Steuereinnahmen betrugen 1926/27 114,448 Millionen Reichsmark, d. i. ca. $2^1/_3$mal soviel wie 1913/14. An sonstigen Einnahmen erhielt das Land Baden 7,263 Millionen Mark. Somit erhielt an Gesamteinnahmen Baden 121,172 Millionen Mark, während der Zuschußbedarf 139,243 Millionen Mark betrug. Nach Abzug von 6,326 Millionen Mark Überschüssen aus den Jahren 1925/26 betrug der Fehlbetrag im Haushalt 11,209 Millionen Mark.

Die Gemeinden haben ihre Besteuerungsrechte in engem Zusammenhang mit den staatlichen Steuern. Sie erheben meist Zuschläge zu den Staatssteuern. Gemeindeverbände erhalten nur geringfügige Einnahmen aus Steuern. Die Haupteinnahmequellen sind Dotationen und Gebühren für Anstaltsbenutzung nebst Beiträgen. Die Gesamteinnahmen an Steuern für Gemeinden und Gemeindeverbände betrugen 1926/27 121,132 Millionen Mark. Hierzu traten sonstige Einnahmen in Höhe von 36,521 Millionen Mark, so daß an allgemeinen Deckungsmitteln 157,654 Millionen Mark vorhanden waren, gegenüber einem Zuschußbedarf von 157,279 Millionen Mark. Zusammen mit einem Überschuß aus dem Vorjahr von 15,699 Millionen Mark, verfügten die badischen Gemeinden 1926/27 demnach über eine Mehreinnahme von 16,043 Millionen Mark.

[1] Kreisordnung v. 19. 6. 23 (GesVBl. S. 249) und Änderung hierzu v. 1. 12. 24 (GesVBl. S. 299). [2] Zahlenangaben in Abschnitt c) beruhen auf amtlichen Angaben.

Zweiter Teil.

Zur Kritik des Finanzausgleichs in Baden.

1. Kapitel.

Gesichtspunkte und Ansatzpunkte für die Kritik.

Im Brennpunkt des Interesses der Allgemeinheit stehen heute alle Dinge, die mit der Finanzwirtschaft des Deutschen Reiches zusammenfallen. Nicht allein die jedes Jahr im Reichstag erfolgenden Debatten über den Reichshaushaltplan sind es, die den Wirtschaftspolitiker aufhorchen lassen, sondern die mancherorts, insbesondere von den Ländern ausgehende Kritik an den Reichsfinanzen, bewegt die Finanzsachverständigen in hohem Maße. Dabei steht heute an erster Stelle jene Kritik, die an dem Finanzausgleich zwischen Reich und Ländern ausgeübt wird; weiterhin betrachtet man auch die Tätigkeit der Länder hinsichtlich ihrer Auseinandersetzung mit den Kommunen recht kritisch. Das ist selbstverständlich, weil heute ein viel größeres Gewicht auf die Finanzwirtschaft und ihr gutes Arbeiten gelegt wird, wie ehedem. Denn durch Krisen im Finanzleben wird heute jeder Staatsbürger unmittelbarer berührt als vor dem Kriege. Das rührt daher, daß einmal heute die Einzelwirtschaft infolge der veränderten Struktur der Innen- und Außenwelt viel stärker an die Staatswirtschaft und damit auch an die Finanzwirtschaft des Reiches bzw. der Länder gebunden ist, und andererseits die vorhandenen Steuern aufs äußerste angespannt sind.

Bevor man darangeht, das Für und Wider des heutigen und früheren Finanzausgleichs zu prüfen, muß man sich für seine Betrachtung eine geeignete Grundlage schaffen. Dabei ist mehreres zu beachten: Wenn man einen Zusammenhang kritisch beurteilen will, so muß man sich auf einen bestimmten Standpunkt festlegen. Um weiterhin eine feste Basis für seine Untersuchung zu gewinnen, muß man seinen Betrachtungen eine gewisse Zielsetzung geben. Wie wir oben schon darlegten, ist die Materie der Finanzwirtschaft derart bedeutend vorherrschend auf jedem Wirtschaftsgebiet überhaupt geworden, daß wir sagen können, der Finanzausgleich beeinflußt jede wirtschaftliche Tätigkeit sowohl des Staates, wie auch der Einzelpersönlichkeit in weitem Maße nach der günstigen oder ungünstigen Seite hin. Daraus ergibt sich nun die Tatsache, daß ebenso wie es die mannigfachste wirtschaftliche

Tätigkeit gibt, es auch mannigfache Zielsetzungen geben kann, da der Standpunkt der einzelnen Beurteiler ebenso verschieden ist, je nachdem sie Vertreter der Industrie, des Handels, der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer od. dgl. sind. Deshalb ist es auch leicht möglich, daß bei einer derartigen Anschauung der Dinge oft das Wünschenswerte mit dem Erreichbaren verwechselt wird[1]. Es läßt sich somit sagen, daß der Finanzausgleich von vielen, oftmals divergierenden Komponenten bestimmt wird und es ist schwer festzustellen, ob allen Strömungen im Verhältnis zu ihrer Wichtigkeit Genüge getan wird. Deshalb ist es notwendig, daß man bestimmte Zielsetzungen annimmt, um einer möglichst objektiven Beurteilung Raum geben zu können. Stucken hat seiner kritischen Würdigung des neuen Finanzausgleiches folgende Grundlagen gegeben[2]:

1. Inwiefern wird durch die Gestaltung der Finanzpolitik im allgemeinen und dem Finanzausgleich im besonderen weitestgehende Erfüllung öffentlicher Aufgaben ermöglicht.
2. Inwieweit können bei allen in Frage stehenden öffentlichen Körperschaften Aufgaben gleicher Dringlichkeit Befriedigung finden.

Stucken bemerkt hierzu[3]: Diese doppelte Zielsetzung bietet für die finanzwirtschaftliche Betrachtung des Themas einige Schwierigkeiten; nicht in allen Fällen können wir dabei zu einem eindeutigen Urteil kommen; allerdings, soweit eine Maßnahme beiden Zielsetzungen dient oder beiden entgegenwirkt, oder soweit sie der einen dient und der anderen nicht schadet, oder soweit sie der einen schadet und der anderen nicht dient, können wir sie als zweckmäßig oder unzweckmäßig bezeichnen. Soweit sie aber der einen dient und der anderen schadet, können wir ein abschließendes Urteil nicht fällen; nur der wertende Mensch, der Politiker, ist für die Abwägung der Vorteile und Nachteile im Hinblick auf die zwei verschiedenen Zielsetzungen berufen. Auch ist nicht jede Zielsetzung einheitlich, führt Stucken weiterhin aus, sondern zwiespältig; bei der Zielsetzung „höchstmöglicher Gesamtspielraum für die Aufgabenerfüllung" können wir beispielsweise fragen: höchstmöglicher Gesamtspielraum nur in der Gegenwart oder auch in der Zukunft? Bezieht man die Zukunft mit in die Betrachtung ein — das zu tun erscheint erforderlich, da es allgemein verbreiteter Anschauung entspricht —, so muß man mit der Möglichkeit rechnen, daß Maßnahmen, die in der Gegenwart die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in größerem Umfang, oder besser nach Maßgabe der Dringlichkeit ermöglichen, in der Zukunft oft gegenteilige Folgen hervorrufen. Gegenwart und Zukunft in solchen Fällen gegeneinander abzuwägen, ist nicht Sache der Wissenschaft, sondern des wertenden Menschen. Auch aus diesem

[1] Becker, a. a. O., S. 42.

[2] R. Stucken, Zur Neuordnung des Finanzausgleichs (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 127. Bd., III. Folge, Bd. 72, Jena 1927), S. 723.

[3] R. Stucken, a. a. O., S. 723/4.

Grunde ist ein abschließendes Urteil nicht immer möglich. Außerdem kranken diese Zielsetzungen alle an einer Tatsache, sie sind nämlich aus der Not der Zeit geboren. Vor dem Kriege kannte man sie nicht, und man kann etwa sagen, daß eine Neuverteilung der Zuständigkeiten erstrebt wurde unter dem Gesichtspunkt einer gerechten Verteilung der Steuerlast. Heute jedoch, wo die Steuern in einem hohen Maße angespannt sind und die Länder durch Übergang der einträglichsten direkten Steuern an das Reich keinen weiten finanziellen Spielraum für die Aufgabenerfüllung besitzen, stehen diese Zielsetzungen im Vordergrund, und es ist vorerst nicht abzusehen, wann sie anderen Zielsetzungen Platz machen werden. Aber auch dann behält immer noch die Feststellung ihre Bedeutung, ob oder inwieweit die auf Grund anderer Prinzipien geforderten Maßnahmen mit denen übereinstimmen, die ein Höchstmaß öffentlicher Leistungen und die Erfüllung von Aufgaben nach Maßgabe der Dringlichkeit gewährleisten[1]. Deswegen haben wir uns im folgenden diese Zielsetzungen zu eigen gemacht.

Im Hinblick nun auf einen möglichst großen Gesamtspielraum für die Aufgabenerfüllung ist zu fragen, ob die Erfüllung einer Aufgabe demjenigen Verband übertragen worden ist, der sie bei gegebenem Aufwand am wirkungsvollsten, bzw. bei gegebenem zu erzielenden Erfolg mit dem geringsten Aufwand bewirken kann.

Hier kann von einer zweckentsprechenden Zuweisung dann gesprochen werden, wenn den untergeordneten Körperschaften Aufgaben lokaler Bedeutung, den übergeordneten Verbänden solche Aufgaben zugewiesen werden, die über die lokalen Aufgaben hinausgehen, indem sie für einen größeren Kreis von Interesse sind. Kommunen z. B. können ihre Aufgabe, die im wesentlichen nur lokale Bedeutung haben, besser übersehen und erfüllen, als die höheren Verbände, weil sie mit den örtlichen Verhältnissen besser vertraut sind und deshalb zur Durchführung weniger staatliche Mittel in Anspruch nehmen müssen als die höheren Verbände[2]. Anders jedoch, wenn die Aufgaben über das örtliche Interesse hinausgehen. Der Bau von durchgehenden Verkehrsstraßen oder künstlichen Wasserstraßen z. B. kann besser von höheren Verbänden, Kreisen oder Ländern durchgeführt werden, da der einzelnen Gemeinde, die mehr oder minder schollengebunden ist, im wesentlichen der Überblick über die Gesamtwirkung des fraglichen Objektes auf das gesamte Wirtschaftsgebiet fehlt. Auch wird der kleinere Verband, wenn ihm die Ausführung der Aufgabe überlassen wird, je nach Mittel oder Eigeninteresse entweder über das gebotene Maß hinausgehen oder aber die Durchführung stark vernachlässigen. Die Übertragung auf den weiteren Verband hat außerdem noch manchen anderen Vorteil. Dieser Verband kann gewisse Kosten von vornherein einsparen. Einmal überträgt er seinen sowieso vorhandenen eigenen Verwaltungsbehörden die Durchführung der vorgesehenen Aufgaben und zweitens kann er an

[1] Stucken, a. a. O., S. 725.

[2] Ähnlich Stucken, a. a. O., S. 738; auch Becker, a. a. O., S. 45.

die Stelle vieler Verwaltungsbehörden des betr. Objektes, wie sie sich zwangsläufig ergeben müssen aus der Beteiligung mehrerer gleichberechtigter Unterverbände, eine Verwaltungseinheit setzen, die den Aufwand für die Aufgabenerfüllung durch geeignete Mittel — z. B. Zentralisation beim Materialienaufkauf — herabdrückt.

Es ist natürlich schwer zu erkennen, ob eine Aufgabe rein lokaler Art ist oder nicht. In vielen Fällen wird auch das Aufwands- und Deckungsverhältnis keinen klaren Anhaltspunkt zur Beurteilung geben, wo die Grenzen zu suchen sind. Bei solchen Aufgaben liegt es im Interesse eines großen Gesamtspielraumes, einen gewissen Lastenausgleich herzustellen, d. h. dafür zu sorgen, daß durch die Zuweisung ein Verband nicht in seiner Leistungsfähigkeit beschränkt wird. Denn wenn eine Gebietskörperschaft leistungsschwach ist, dann tritt sowohl in diesem Fall, wie überhaupt bei allen anderen zugewiesenen Aufgaben, wo die Lasten mit den Einnahmemöglichkeiten nicht im gleichen Verhältnis variieren, zur Deckung des nötigen Aufwandes eine örtliche Erhöhung des Steuersatzes ein, die bewirkt, daß ausgiebigere Steuerobjekte nach leistungsstarken Körperschaften auswandern. Da nunmehr die verbliebenen Steuerobjekte stärker erfaßt werden müssen, um den Aufwand decken zu können, tritt in der Folge eine fast untragbare Belastung der Relikten ein. So muß denn entweder vorher, zum mindesten aber in dem Zeitpunkt der Abwanderung, durch Eingriff des höheren Verbandes ein Leistungsausgleich dergestalt erfolgen, daß Zuweisungen an die niederen Verbände gehen, damit diese nicht gezwungen sind, irgendwie eminent hohe Steuersätze zur Aufwandsdeckung zu erheben. Die notwendige Folge eines solchen Vorgehens, die Erhöhung der Belastung in den leistungsschwachen Orten also, würde die weiteren Verbände zwingen, ihre Steueransprüche niedriger zu halten; das bedeutet aber eine Einschränkung des Gesamtspielraumes[1].

Ähnlich ist es auch bezüglich der Zuweisung der Einnahmequellen an die einzelnen Gebietskörperschaften. Sie werden, um einen möglichst großen Gesamtspielraum zu gewährleisten, zweckmäßig dem Verband zugeleitet, der sie am besten auszuschöpfen vermag. Jedoch dürfen diese Quellen, wie schon der § 3 des Finanzausgleichsgesetzes v. 27. 4. 1926 sagt, nicht in der Weise ausgeschöpft werden, daß die Steueranforderungen des höheren Verbandes geschädigt werden. Denn, wie Stucken nachweist[2], beeinflußt die übermäßige Ausschöpfung der einen Quelle die Ergiebigkeit der anderen in nachteiliger Weise, zufolge des allgemeinen Zusammenhanges aller Steuerquellen. Aufgabe des Finanzausgleiches ist es aber, zu ermöglichen, daß von jedem in Frage stehenden Verband Aufgaben gleicher Dringlichkeit unter Berücksichtigung eines möglichst großen Gesamtspielraums durchgeführt werden können, und daß hierzu den Gebietskörperschaften die nötigen Einnahmequellen und Einnahmerechte zugeteilt werden. Auch hier ist es

[1] Ähnlich Stucken, a. a. O., S. 733.
[2] Vgl. Stucken, a. a. O., S. 743.

sehr schwer festzustellen, welche Steuer sich für den einzelnen Verband am besten eignet. Einiges Grundsätzliche läßt sich aber auch hier aussagen.

In der Regel werden nämlich bei der Existenz einer einheitlichen Steuer in einem großen Wirtschaftsgebiet aus ihr größere Beträge aufgebracht werden können als bei der Existenz verschieden aufgebauter und mit verschiedenen Sätzen angespannter Steuern in Teilgebieten; denn im letzteren Fall spielt die Steuervermeidung eine große Rolle und diese verhindert, daß aus der Steuer das sonst Mögliche herausgeholt wird. Deshalb ist es wohl zweckmäßig, zur Erreichung eines großen Gesamtspielraumes diese Steuern dem obersten Verband zuzuweisen, weil dadurch gesichert wird, daß der größte Gesamtbetrag an Steuern erzielt wird (z. B. Einkommen-, Vermögen- und Umsatzsteuer). Es ist aber hierbei wesentlich, daß die obere Gebietskörperschaft tatsächlich über überlegenere Bemessungs- und Erhebungsmethoden verfügt, als die niederen Verbände. Diese Überlegenheit ist aber dann für den höheren Verband vorhanden, wenn die in Teilgebieten von dem niederen Verband erhobenen Steuern infolge ihrer verschieden angepaßten Steuersätze sich für das betr. Wirtschaftssubjekt als untragbar erweisen, besonders wenn anderenorts konkurrierende Wirtschaften in steuerlich besserer Lage vorhanden sind, wohin u. U. die betroffenen Wirtschaftssubjekte abwandern können.

Allerdings wird man es vorziehen, manche Steuern, die an sich als einheitliche Steuern einen möglichst großen Ertrag einbringen würden, trotzdem den einzelnen Gebietskörperschaften zur verschiedenartigen Ausgestaltung zu überlassen, nämlich dann, wenn der kleinere Verband überlegenere Methoden anwenden kann, indem er etwa die Steuer besser der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen anpassen oder bessere Bemessungsmethoden anwenden kann.

Die Möglichkeit einer Überweisung im letzteren Sinne vermindert sich jedoch heute mehr und mehr, da durch das Reichsbewertungsgesetz überall gleiche Werte zur Steuerbemessung eingesetzt werden können. Im allgemeinen wird man sagen dürfen, daß nur Steuern, die für weite Gebiete keine nennenswerten Erträge mehr einbringen (Hundesteuer u. dgl.) sich zu einer Ausschöpfung durch den niederen Verband eignen. Jedenfalls haben die in der Periode gemeindlicher Autonomie erhobenen wichtigen Steuern nicht ergeben, daß die Gemeinden bessere Bemessungsgrundlagen und Erhebungsmethoden herausgearbeitet hätten als der höhere Verband.

Weiterhin ist zu bedenken, daß dort, wo eine verschiedenartig angespannte Steuer von niederen Verbänden erhoben wird, die Gefahr der Bildung von Steueroasen vorhanden ist. Denn die finanziell besser situierte Gemeinde braucht die ihr überlassene Steuer nicht mit dem höchsten Satz zu erheben; damit befindet sie sich aber der finanziell schlecht gestellten Gemeinde gegenüber im Vorteil, weil leistungsfähige

Steuerobjekte zu ihr abwandern, um den hohen Steuern der anderen Gemeinden zu entgehen. Darunter leidet letzten Endes die Aufgabenerfüllung nach Maßgabe der Dringlichkeit, und gleichfalls wird der Gesamtspielraum überhaupt eingeschränkt. Eine weitere Frage ist, ob die vermehrten Steuererträge durch Erhebung einer einheitlichen Steuer, die also den oberen Gebietskörperschaften zugutekommt, gerechtfertigt sind. Das bringt uns der für das heutige Steuersystem wichtigen Frage der Dotationen und Subventionen näher. Einmal sind die einheitlich von der oberen Gebietskörperschaft erhobenen Steuern dadurch gerechtfertigt, daß diese Gebietskörperschaft ja auch in verstärktem Maße Lasten an sich herangezogen hat. Dann aber ist zweitens zu bedenken, daß durch Dotationen und Subventionen auch die schwächeren Gebietskörperschaften in den Stand gesetzt werden, ihre dringlichsten Aufgaben zu erfüllen, ohne daß eine unverhältnismäßig hohe Belastung der Steuersubjekte eintreten muß, wie sie sonst unbedingt zur Aufgabenerfüllung eintreten müßte.

Für die Beurteilung der Frage, inwieweit der Finanzausgleich die Erfüllung der Aufgaben nach Maßgabe der Dringlichkeit ermöglicht, ist die Lage der Städte von besonderer Bedeutung; ihre Aufgaben sind in mancher Hinsicht vielseitiger und auch von größerem Umfang als die der kleineren Gemeinden; daher ist hier die Wahrscheinlichkeit einer diesen Zielsetzungen entgegengerichteten Verschiebung viel eher gegeben[1].

Zu den Hauptaufgaben, die die einzelnen Gebietskörperschaften zu erfüllen haben, gehören das Schul-, Polizei-, Armen- und Wegebauwesen.

Die Aufgaben der Bauverwaltung sind, obschon sie gelegentlich einen großen Aufgabenkreis der Gemeinden ausmachen, wenig geeignet, miteinander unter dem Gesichtspunkt der Dringlichkeit verglichen zu werden, weil einmal dieser Posten im Haushalt von Jahr zu Jahr in seiner Größe wechselt, bzw. unregelmäßig wiederkehrt und weil zweitens das Kriterium der Dringlichkeit bei den einzelnen Gemeinden verschieden gestaltet ist. Die Aufgaben auf dem Gebiete des Fürsorgewesens können ebenfalls, besonders bei einem Vergleich mit der Vorkriegszeit, nicht herangezogen werden, weil eine Norm für Ausgaben gleicher Dringlichkeit schwer zu finden ist; denn die Unterstützungsbereitschaft der einzelnen Gemeinden richtet sich nach dem Individualempfinden der Gemeindebürger, das natürlich niemals gleichartig sein kann[2].

Dagegen läßt sich eine Vergleichsmöglichkeit auf der Basis des Schulwesens wohl finden, da die Anforderungen auf diesem Gebiet von gleicher Dringlichkeit sind und die Ausführungen dieser Aufgaben im wesentlichen von den einzelnen Gebietskörperschaften gleichmäßig geregelt worden ist.

[1] Becker, a. a. O., S. 47.
[2] Ähnlich Becker, a. a. O., S. 48.

Heinrich Luecker[1] hat im Jahre 1910 die finanziellen Zustände der Städte und Landgemeinden der preußischen Industriebezirke zahlenmäßig betrachtet und die gefundenen Ergebnisse in seinem Werk „Die Entwicklung und die Probleme des Gemeindeabgabewesens in den Städten und Gemeinden der preußischen Industriebezirke" niedergelegt. Der Verfasser geht von dem Satze aus, „daß Verhältnisberechnungen in Form von Gliederungs- und Beziehungszahlen erst die notwendige Vergleichsbasis in die Finanzwirtschaft bringen[2]". Luecker vergleicht dann das Aufkommen an Einkommensteuer pro 100 Einwohner mit der auf 100 Einwohner entfallenden Volksschulkinderzahl und berechnet hieraus die Steuerkraft pro Schulkind. Damit stellt er fest, daß ein ungleiches Verhältnis besteht zwischen der Einkommensteuer als Merkmal für die Höhe der Steuerkraft und der Schulkinderzahl als Merkmal für die Lasten, die die untersuchte Gemeinde zu tragen hat. Das Ergebnis ist oft, daß Orte mit hoher Leistungsfähigkeit sich einer niedrigeren Schulkinderzahl erfreuen, während andere Orte mit weit geringerer Leistungsfähigkeit eine weit größere Schulkinderzahl zu tragen haben. So müssen finanziell schwach gestellte Gemeinden hohe Zuschläge auf ihre Einkünfte erheben, um ihre hohen Lasten decken zu können, während sie nicht imstande sind zu verhindern, daß eine gewisse hohe Abwanderung von Gewerbetreibenden und Rentnern an Orte mit niedrigeren Steuerzuschlägen stattfindet. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß nicht immer und nicht allein der Steuerzuschlag maßgebend ist. Manche dieser Abwanderungen ist auch psychologisch bedingt, indem einmal Rentner ihre Pension an landschaftlich schön gelegenen Orten verzehren wollen, und andererseits Gewerbetreibende gewöhnlich dorthin ziehen, wo sie bei vielleicht demselben Umsatz größeren Gewinn erzielen können. Immerhin geht durch derartige Bewegungen der betreffenden Gemeinde eine große Anzahl guter Steuerzahler verloren, während die gleichbleibenden Aufgaben eine Steigerung der Lasten für die einzelnen Bürger zur Folge haben. Die reichen Gemeinden, so führt Luecker[3] weiter aus, die sog. Vorzugsgemeinden, erfahren einen Zuwachs ihrer Steuerkraft und bekommen demgemäß auch Mittel für weniger dringliche Aufgaben frei. Eine weitere Verschiebung tritt fernerhin noch im Altersaufbau der Wohnbevölkerung zutage. Die Vorzugsstädte erhalten einen Zuzug höherer Altersklassen, während die Städte mit hohen Steuerzuschlägen in ihrer Bevölkerung viel jüngere Altersklassen enthalten, die bekanntlich größere Kosten verursachen als die höheren Altersklassen. Ein großer Unterschied ergibt sich hauptsächlich beim Vergleich zwischen Industriestadt

---

[1] Heinrich Luecker, Die Entwicklung und die Probleme des Gemeindeabgabewesens in den Städten und Gemeinden der preuß. Industriebezirke (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 127. Bd., 3. Teil, Leipzig 1910), S. 36.

[2] Zahn, Finanzwirtschaft und Statistik (Handbuch der Finanzwirtschaft, Bd. 1). Tübingen 1925.

[3] Luecker, a. a. O., S. 36.

und sog. Vorzugsstadt, besonders bei den Jahresklassen der Kinder im schulpflichtigen Alter, die, wie eben dargelegt, der Gemeinde große Ausgaben verursachen.

Hand in Hand mit diesen aufgezählten Schäden ergeben sich auch noch andere Nachteile. Diese sind nicht allein materieller, sondern auch ideeller Art[1]. Die kaufkräftige Bevölkerungsschicht nimmt in jenen benachteiligten Städten ab, eventuell vorhandene Luxusindustrie verkümmert infolgedessen, teilweise auch das heimische Handwerk. Die private Wohltätigkeit nimmt ab, ohne daß auf der anderen Seite die der Vorzugsstadt zugewanderten dem neugewählten Gemeinwesen ihr volles Interesse zuwenden. Gemeinnützige Stiftungen gehen verloren, die oberen Schichten verlieren ihre Bodenständigkeit. Zusammenfassend kann man wohl sagen, daß hauptsächlich Armen- und Schullasten steigen.

Die Lueckerschen Methoden haben wir sinngemäß auf badische Verhältnisse angewandt und sie unserer vergleichenden Betrachtung zugrundegelegt. Grundsätzlich müssen wir aber noch folgendes beachten: Mit statistischen Untersuchungen können wir wohl Behauptungen beweisen und Schlüsse untergründen, die tatsächlichen Verhältnisse in ihrer Gesamtheit aber können wir nur annäherungsweise zeichnen. Es wird letzten Endes doch nicht alles den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden können. Beispielsweise können wir wohl aussagen, daß beim „Inbeziehungsetzen" von Schulkinderzahl und Einkommensteueraufkommen die Steuerkraft der Bevölkerung pro Kopf eine gewisse Höhe hat, während dagegen die Schullast pro Kopf der Bevölkerung eine gewisse Summe ausmacht. Wir können auch nachweisen, daß in einer kleinen kinderarmen Landgemeinde die Schullast so und so hoch ist, während sie in einer Landstadt verhältnismäßig höher ist. Damit haben wir aber noch nicht allzu tief geschürft im Hinblick auf die sich daraus ergebenden Fragen einer gerechten oder unbilligen Belastung. Vor allen Dingen wird uns nicht ersichtlich, ob beispielsweise die Schullast der ärmeren Gemeinde, die nun zahlenmäßig gering erscheint, nicht unverhältnismäßig höher ist als die der kleinen Landstadt, indem nämlich die gleiche Geldeinheit in einem armen Gebirgsdorf viel größeren Wert hat, wie sie ihn schon in der betreffenden kleinen Stadtgemeinde besitzt[2].

Es gibt eben kein Gebiet in der Statistik, das nicht irgendwelche Fehlermomente aufzuweisen hätte und welches nicht irgendwie sachliche und methodische Schwierigkeiten böte[3], wie das auch in unserer Frage der Fall ist.

Indem wir nun diese angezogenen Tatsachen berücksichtigen, gehen wir auf die Behandlung der Materie im Sinne von Luecker ein. Bezüglich der Materialbeschaffung ist folgendes zu sagen:

[1] Luecker, a. a. O., S. 37.

[2] Ähnl. v. Loeben: Art. Finanzausgleich i. Mag. d. Wirtsch., 4. Jahrg., I. Bd., S. 1003, Sp. 1. [3] Festgabe für Gg. v. Schanz, a. a. O., S. 89/90.

Für die Vorkriegszeit beschränken wir uns auf das Jahr 1913 und entnehmen wir die statistischen Angaben größtenteils den Statistischen Jahrbüchern für das Großherzogtum Baden bzw. den amtlichen Angaben der einzelnen Ministerien. Das Jahr 1913 eignet sich deshalb besonders zum Vergleich mit der Nachkriegszeit, einmal weil damals keine Krisen die Wirtschaft belasteten, dann aber auch, weil die für unsere Vergleiche wichtigen Angaben über Einkommensteuer auf dem kurz vorher in Kraft getretenen neuen Einkommensteuergesetz beruhen.

Für die Nachkriegszeit haben wir das Jahr 1926/27 als Vergleichsjahr hauptsächlich herangezogen. Zu dieser Zeit war die Wirtschaft ziemlich konsolidiert und hatte sich von den Folgen der Inflation in gewisser Beziehung erholt. Auch datieren die statistischen Angaben des Statistischen Amtes aus dieser Zeit und ebenfalls die Angaben, die die einzelnen Ministerien zur Verfügung gestellt haben. Bezüglich der Bevölkerungszahl sind die Angaben des Badischen Statistischen Amtes auf Grund der Volkszählung von 1925 verwertet worden. Da die Anteile der Gemeindeverbände und Gemeinden in Baden an den Reichssteuern sich nach diesen Zahlen richten[1], konnten wir diese Angaben unbedenklich unserem Vergleiche zugrundelegen. Soweit sonstiges Material statistischer Art veröffentlicht wurde, ist es bei der Beurteilung des Finanzausgleichs an sich, wie er in Baden und im Verhältnis zwischen Baden und dem Reich stattfindet, bis in die neueste Zeit herangezogen worden.

Der Mangel, auf den schon Becker aufmerksam macht[2], der darin besteht, daß die jeweiligen Untersuchungen sich nur auf ein Jahr erstrecken, daß seinerseits besonders günstig oder ungünstig für die Berechnung sein könnte, konnte nicht ausgeglichen werden durch Durchschnittsberechnungen, weil insbesondere für die Vorkriegszeit — Änderungen im Einkommensteuersystem Badens! — ausreichende Materialien nicht zur Verfügung standen.

2. Kapitel.

Vergleich der Aufgabenteilung und Einnahmerechteteilung im früheren und heutigen Finanzausgleich Badens.

1. Abschnitt.

Vergleich der Aufgabenteilung.

a) Das Gebiet des Schulwesens.

Wenn wir die Aufgabenteilung beim Schulwesen in den einzelnen Ländern des Deutschen Reiches vor dem Krieg und nach dem Krieg

[1] Schriftstück: Der Minister d. Finanzen, Nr. 10089. Karlsruhe, 25. 6. 28. (Die Steueranteile d. Gemeinden f. d. Rechnungsjahre 1926/27 betreffend.)
[2] Becker, a. a. O., S. 55.

betrachten, so fällt uns eine große Verschiedenheit hinsichtlich der Regelung auf. Kaum ein Gebiet der Verwaltung hat derartige Wandlungen durchgemacht, und erscheint derart verwickelt, wie das Gebiet des Schulwesens. Im Vordergrund des Streites um die beste Regelung des Schulwesens steht die Frage, wie soll die Lastenverteilung vorgenommen werden? Manche Gemeinde hat im Verhältnis zu ihrer Besteuerungsmöglichkeit eine hohe Schullast und wenn sich das Gemeinwesen, insbesondere durch den Zuzug minderbemittelter Personen vergrößert, steigern sich die Schullasten ins Maßlose, im Verhältnis zu dem Wachsen der gemeindlichen Besteuerungsmöglichkeit (z. B. bei Arbeiterwohngemeinden im Ruhrgebiet). Die Frage nun, ob der Staat etwa alle Schullasten übernehmen soll, wird meist verneint. Luecker sagt hierzu[1]: „Die Verstaatlichung der Volksschule muß in deren eigensten Interesse bekämpft werden; sie würde den Gemeinden jede Freude an der Erziehung und Bildung des werktätigen Volkes nehmen." Wenn dann Luecker den Vorschlag macht[2], daß der Staat den Gemeinden das Grundgehalt der Lehrpersonen abzunehmen hätte, so ist dieser Gedanke, wie wir weiter unten sehen, in Baden bei der Neuregelung der Verhältnisse aufgegriffen worden.

Wir haben nun festzustellen, ob im neuen Finanzausgleich die Regelung des badischen Schulwesens, insbesondere die Aufgabenteilung, den aufgestellten Zielsetzungen gerecht wird, d. h. ob die Aufgabenerfüllung bei der Körperschaft liegt, die sie am besten oder billigsten bewirken kann. Nach dem alten Finanzausgleich trug das Land den persönlichen Aufwand für Volksschulen insgesamt, wenn es sich um Volksschulen solcher Gemeinden handelte, die der Städteordnung nicht unterstanden. Daneben bestritt der Staat noch alle Ruhegehälter und Hinterbliebenenbezüge. Die sachlichen Ausgaben trug jede Gemeinde bei den Schullasten und außerdem die persönlichen Lasten, soweit Lehrer über das gesetzliche Maß hinaus angestellt wurden (Grundsatz vor dem Krieg: 1 Lehrer auf 70 Schulkinder). Zwar mußten die Gemeinden für jeden angestellten Hauptlehrer 950—1340.— Mark, für jeden angestellten sonstigen Lehrer 700 Mark an das Land entrichten, dafür bekamen sie aber einen gewissen Staatsbeitrag zugeschossen, der bei den Gemeinden bis zu 6000 Einwohnern die gesamte vorgestreckte Summe ausmachte, also die Beiträge, die sie leisten mußten, sodaß sie durch diese Regelung keine Verluste erlitten und unbillige Lasten trugen. Außerdem stand solchen Gemeinden, die infolge besonderer Umstände unverhältnismäßig hohe Schullasten hatten, die Möglichkeit offen, beim Staatsministerium um Beihilfe einzukommen, welches Verlangen auch meist gewährt wurde. Soweit es sich um Zweckverbände handelte, galt dasselbe hinsichtlich der Lastenverteilung wie bei den Gemeinden. Die Staatsbeiträge wurden zwar an die Zweckverbände

[1] H. Luecker, a. a. O., S. 43.

[2] H. Luecker, a. a. O., S. 44.

ausbezahlt, fielen aber dem Zweckverband nicht als solchem, sondern den einzelnen Ortsgemeinden gesondert zu[1].

Um festzustellen, ob im früheren Finanzausgleich für Aufgabenerfüllung nach Maßgabe der Dringlichkeit gesorgt war, wenden wir nunmehr die oben besprochene Methode Luecders an und vergleichen, wie sich die Steuerkraft, gemessen an dem Aufkommen zur Einkommensteuer, und die Belastung, gemessen an der Schulkinderzahl, gegeneinander verhalten.

Tabelle 15[2].

Die Einwohnerzahlen der 19 badischen Städte über 8000 Einwohner. 1913—1914.

Mannheim	231400	Offenburg	16200	Villingen	12400
Karlsruhe	137500	Bruchsal	15400	Ettlingen	9500
Freiburg	88100	Rastatt	12300	Kehl	8600
Pforzheim	74100	Lahr	13700	Emmendingen ..	7700
Heidelberg	68800	Lörrach	14700	Singen	10500
Konstanz	30000	Weinheim	14500		
Baden	23300	Durlach	14700		

(Aufgerundet auf volle Hundert.)

Tabelle 16.

Das Aufkommen an Einkommensteuer[3] ohne Zuschläge und der Pro-Kopfbetrag[4] an Einkommensteuer in den 19 badischen Städten. 1913—1914.

Mannheim	6400000	27,66	Lahr	240000	17,51
Karlsruhe	3080000	22,40	Lörrach	220000	15,0
Freiburg	1770000	20,09	Weinheim	250000	17,25
Pforzheim	1850000	25,0	Durlach	210000	14,28
Heidelberg	1390000	20,20	Villingen	100000	8,06
Konstanz	490000	16,33	Ettlingen	130000	13,67
Baden	650000	27,46	Kehl	150000	19,80
Offenburg	230000	14,20	Emmendingen	120000	15,58
Bruchsal	250000	16,23	Singen	150000	14,28
Rastatt	130000	10,57			

Wenn man die Tabellen miteinander vergleicht, so findet man, daß dort, wo das Pro-Kopf-Aufkommen von Einkommensteuer hoch ist, auch die Schulkinderzahl recht bedeutend ist. Jedoch sind daneben einige ins Auge springende Ausnahmen vorhanden, so z. B. in Baden-Baden, wo einer verhältnismäßig hohen Einkommensteuerquote (die zweithöchste der Tabelle) eine relativ geringe Schulkinderzahl gegenüber-

[1] Verwaltungsaufbau usw. a. a. O., S. 561.
[2] Statistisches Jahrbuch für das Großherzogtum Baden 1914/15.
[3] Badisches Statistisches Jahrbuch 1913/14.
[4] Errechnet aus Tabelle 15 und 16.

Tabelle 17.

Die Schulkinderzahl[1] und die auf hundert Einwohner fallende Schulkinderzahl[2] der 19 badischen Städte usw. 1913—1914.

Mannheim	30600	17,5	Lahr	1800	13,1
Karlsruhe	16500	12,0	Lörrach	2100	14,3
Freiburg	8600	9,8	Weinheim	2500	17,2
Pforzheim	9500	12,7	Durlach	2300	15,6
Heidelberg	6000	8,7	Villingen	1700	13,6
Konstanz	2300	7,6	Ettlingen	1300	14,5
Baden	2400	10,3	Kehl	1300	15,1
Offenburg	1900	11,7	Emmendingen	900	11,7
Bruchsal	2000	12,9	Singen	1300	12,3
Rastatt	1500	12,2			

(Aufgerundet auf volle Hundert.)

steht (die viertniederste der Tabelle); umgekehrt ist in Villingen der Pro-Kopfbetrag an Einkommensteuer relativ gering (der niederste der Tabelle), die Schulkinderzahl dagegen sehr groß (die siebthöchste der Tabelle). Man käme zu falschen Ergebnissen, wenn man auf Grund der Angaben in der Tabelle schließen wollte, daß hier tatsächlich eine große Unbilligkeit in bezug auf die zu tragende Schullast vorläge. Andererseits wäre der Schluß trügerisch, daß Baden-Baden unverhältnismäßig günstiger gestellt wäre. Man muß beim Vergleich solcher Zahlen beachten, daß erfahrungsgemäß die größeren Städte im Verhältnis höhere Lasten haben, als die Städte mit geringeren Einwohnerzahlen, sei es, daß man hier größere Armenlasten pro Kopf der Bevölkerung findet, sei es, daß z. B. die Kosten für Wegebauten und die polizeilichen Lasten höher sind als in den kleinen Städten[3].

Luecker berücksichtigt diese Erscheinung, indem er nur Städte vergleicht, die in einem gewissen Größenverhältnis zueinander stehen, z. B. Städte von 25—50000 Einwohnern, von 50—100000 Einwohnern usw.[4].

Daher bedeutet in unserem Falle das günstige Verhältnis der Vergleichsziffern in den Städten Mannheim, Karlsruhe und Baden durchaus nicht, daß diese Städte in ihrer Aufgabenerfüllung besonders begünstigt gewesen wären. Das ergibt sich z. B. aus der Tatsache, daß sie, da sie der Städteordnung unterstanden, zunächst einmal alle Lasten des Volksschulwesens selbst zu tragen hatten und andererseits auch im wesentlichen zu den Lasten für Fach-, Mittlere- und Höhere Schulen beizusteuern hatten.

Man kann nun weiterhin folgende Berechnungen anstellen: Wir stellen den Durchschnitt der Schulkinderzahl auf Tabelle 17 fest; er

[1] Mitteilung des badischen Unterrichtsministeriums.
[2] Errechnet aus Tabelle 15 und 17, Sp. 1.
[3] Becker, a. a. O., S. 63.
[4] Luecker, a. a. O., S. 41.

beträgt 12,7 Schulkind pro 100 Einwohner. Jeder Einwohner zahlt seinerseits pro Kopf 17,66 Mark Einkommensteuer; wir bilden ferner die Idealschulkinderzahl pro 1 Mark Aufkommen = 0,71 Schulkind. Indem wir nun diese gefundene Idealschulkinderzahl mit dem Pro-Kopf-Aufkommen an Einkommensteuer multiplizieren, finden wir für die einzelnen Städte ihre Idealschulkinderzahl. Durch Gegenüberstellung dieser Zahlen mit den tatsächlichen Schulkinderzahlen findet man die Differenz, um welche eine Stadt besser oder schlechter gestellt ist.

Tabelle 18.

Tatsächliche und Idealschulkinderzahl und Differenz beider.

Mannheim	17,5	19,6	--2,1	Lörrach	14,3	10,6	3,7
Karlsruhe	12,0	17,9	—5,9	Lahr.....	13,1	12,4	0,7
Freiburg.....	9,8	12,4	—3,4	Weinheim	12,7	12,2	5,0
Pforzheim	12,7	17,7	—5,0	Durlach	15,6	17,1	—1,5
Heidelberg	8,7	14,3	—5,6	Villingen	13,6	5,5	8,1
Konstanz.....	7,6	11,6	—4,0	Ettlingen.....	14,5	9,7	4,8
Baden	10,3	17,5	—7,2	Kehl.....	15,1	14,0	1,1
Offenburg	11,7	10,9	0,8	Emmendingen .	11,7	11,6	0,1
Bruchsal	12,9	11,5	1,4	Singen	12,3	10,1	2,2
Rastatt	12,2	7,5	4,7				

Aus dieser Gegenüberstellung scheint sich zu ergeben, daß die Städte mit dem höheren Aufkommen auch tatsächlich hinsichtlich der Schulkinderzahl begünstigt seien. Daß dem nicht so ist, sehen wir in Tabelle 19, wo wir gruppenmäßig die einzelnen Städte zusammengefaßt haben:

Gruppe A umfaßt die Städte über 100000 Einwohner; Durchschnittsbetrag an Einkommensteueraufkommen 25,02 Mark, Durchschnittsschulkinderzahl 14,2; Idealschulkinderzahl pro 1 Mark Aufkommen - 0,56.

Gruppe B: 50—100000 Einwohner. Durchschnittsaufkommen 21,76 Mark; Durchschnittsschulkinderzahl 10,4; Idealschulkinderzahl pro 1 Mark - 0,47.

Gruppe C: 15—50000 Einwohner; Durchschnittsaufkommen 18,55 M.; Durchschnittsschulkinderzahl 10,6; Idealschulkinderzahl pro 1 Mark - 0,57.

Gruppe D: 10—15000 Einwohner; Durchschnittsaufkommen 13,85 M.; Durchschnittsschulkinderzahl 14,0; Idealschulkinderzahl pro 1 Mark - 0,98.

Gruppe E: Unter 10000 Einwohner; Durchschnittsaufkommen 16,35 Mark; Durchschnittsschulkinderzahl 13,7; Idealschulkinderzahl pro 1 Mark - 0,83.

Tabelle 19.

Tatsächliche und Idealschulkinderzahl und Differenz beider in den gruppenmäßig zusammengefaßten Städten.

Gruppe A.				Gruppe D.			
Mannheim	17,5	15,4	+2,1	Rastatt	12,2	10,4	+1,8
Karlsruhe	12,0	12,5	−0,5	Lahr	13,1	17,1	−4,0
Gruppe B.				Lörrach	14,3	14,7	−0,4
Freiburg	9,8	9,4	+0,4	Weinheim	17,2	16,7	+0,5
Pforzheim	12,7	11,7	−1,0	Durlach	15,6	14,0	+1,6
Heidelberg	8,7	9,4	−0,7	Villingen	13,6	7,9	+5,7
Gruppe C.				Singen	12,3	14,0	−1,7
Konstanz.....	7,6	9,3	−1,6	**Gruppe E.**			
Baden	10,3	15,6	−5,3	Ettlingen	14,5	11,3	+3,2
Offenburg	11,7	8,0	+3,7	Kehl.....	15,1	16,4	−1,3
Bruchsal	12,9	9,2	+3,7	Emmendingen .	11,7	12,9	−1,2

Diese Tabelle, verglichen mit der Tabelle 18, zeigt oftmals eine gerade Umkehrung der dort verzeichneten Differenzen. Letztere hat den Vorzug, daß hier die Städte mit ungefähr denselben sonstigen Lasten zusammengefaßt worden sind. Trotzdem kommen wir nicht über die Tatsache hinweg, daß bei der Relation mit dem Aufkommen an Einkommensteuer zwei verschiedene Resultate entstehen. Wir vermögen also durch unsere Berechnung nicht einwandfrei festzustellen, ob diese oder jene Gemeinde hinsichtlich der Schullast besser oder schlechter gestellt ist (z. B. Mannheims Idealschulkinderzahl ist im Verhältnis zur tatsächlichen Schulkinderzahl nach Tabelle 18 um 2,1 zu klein, Mannheim scheint also bevorzugt. Nach Tabelle 19 ist aber die Idealschulkinderzahl um 2,1 zu hoch!). Die Praxis bestätigt unser Ergebnis aus den beiden Berechnungen. Die Schullasten waren vor dem Krieg tatsächlich nicht untragbar oder übermäßig angespannt, weil die sonstigen Lasten, insbesondere die des Armenwesens, relativ gering waren. Vor allem geben uns die Etatberechnungen hierüber Gewißheit. Einmal wiesen die Haushalte der von uns angeführten badischen Städte für die Jahre 1912/13 und 1913/14[1] in jedem Fall einen Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben auf, und andererseits ersehen wir aus den Zuschlägen zu den Realsteuern, daß bei fast allen angeführten Gemeinden eine gewisse Gleichmäßigkeit in der Höhe vorhanden ist, die uns besagt, daß eine Überlastung kaum vorhanden sein konnte. Für die Vorkriegszeit kann man etwa sagen, daß infolge der Leistungsfähigkeit und der Steuerkraft der Bevölkerung, insbesondere der Wirtschaft, und bei der Zurückhaltung staatlicher Betätigung ernstliche Schwierigkeiten bei der Regelung von Finanzausgleichsfragen kaum vorhanden waren[2].

[1] Statist. Jahrbuch für das Großherzogt. Baden, a. a. O., Anhang S. 500ff.

[2] Mulert, Handbuch der Kommunalwissenschaft, Ergänzungsband H—Z Jena 1926, S. 1496, Sp. 2.

Tabelle 20.

Die Zuschläge zu den Realsteuern im Großherzogtum Baden. 1913.

Spalte I: Umlagen auf 100 M Liegenschafts- und Betriebsvermögen; Spalte II: Umlagen auf 100 M Kapitalvermögen; Spalte III: Umlagefuß auf 1 M. der Einkommensteuersätze, in Pfennigen.

Städte	I	II	III	Städte	I	II	III
Mannheim	37	16	59,2	Lahr.....	36	16	57,6
Karlsruhe	37	16	59,2	Lörrach	40	16	64,0
Freiburg	34	16	54,4	Weinheim	40	16	64,0
Pforzheim	36	16	57,6	Durlach	32	16	51,2
Heidelberg	35	16	56,0	Villingen	38	16	60,8
Konstanz	39	16	62,4	Ettlingen.....	30	15	48,0
Baden	32	16	51,2	Kehl.....	27	13,5	43,2
Offenburg.....	36	16	57,6	Emmendingen .	40	16	64,0
Bruchsal	34	16	54,4	Singen	45	16	72,0
Rastatt	36	16	57,6				

Durchschnitt: Spalte I = 36, Spalte III = 57,6.

Zusammenfassend können wir über die Schullasten in Baden für die Vorkriegszeit folgendes bemerken: In Ländern mit relativ ausgeglichener Struktur wird man nie solch krasse Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden finden, wie sie Luecker für die preußischen Gemeinden der Industriebezirke festgestellt hat.

Wenn nun auch Becker in seiner mehrfach hier zitierten Arbeit auf Lueckers Ergebnissen fußend für Mecklenburg eine Parallelerscheinung mit den preußischen Industriebezirken nachgewiesen hat, so mag dahingestellt bleiben, ob nicht der Zufall hier mitgewirkt hat, daß diese Parallelität der Erscheinung zutage tritt, wo doch beide Wirtschaftsgebiete derart verschiedener Struktur sind. Wir können diesen bemerkenswerten Umstand etwa so erklären, daß wir sagen, einerseits gibt es in typischen Industriebezirken immer Arbeiterwohngemeinden mit großer Kinderzahl, geringem Steueraufkommen und demgemäß großen Lasten, während hier auch immer Vorzugsstädte zu finden sind, die wenig Schulkinder, großes Aufkommen und relativ geringe Lasten haben; andererseits gibt es in geschlossenen Agrarländern, wie Mecklenburg, nur wenig große Städte, die zwar große Kinderzahlen aufweisen und demgemäß auch große Lasten zu tragen haben, die aber dadurch, daß sich in ihnen das ganze wirtschaftliche Leben konzentriert, auch ein relativ bedeutend höheres Aufkommen besitzen, während die kleineren Landgemeinden meist von Kreisen der Bevölkerung bewohnt werden, die einmal ein ganz geringes Steueraufkommen aufbringen, andererseits aber vermöge ihrer großen Kinderzahl relativ hohe Schul- und andere Lasten zu tragen haben. Deshalb ist es schwer, dort, wo der krasse Gegensatz zwischen Vorzugsstadt und Arbeiterwohngemeinde fehlt, wie das in Baden der Fall ist, die Lueckerschen Methoden anzu-

wenden. In solchen Gebieten wird meist Industriesitzstadt mit Arbeiterwohngemeinden zusammenfallen, so daß regelmäßig dadurch ein natürlicher Ausgleich erfolgen wird, da die entstandenen Lasten durch das größere steuerliche Aufkommen ausgeglichen werden.

Man kann also aus dem Vorgetragenen nicht unbedingt bei einem Vergleich des Aufkommens an Einkommensteuer mit der Volksschulkinderzahl schließen, daß in Baden beim innerstaatlichen Lastenausgleich Unbilligkeiten vorhanden gewesen wären. Insbesondere ist zu berücksichtigen, daß die hinsichtlich der Schulkinderzahl anscheinend günstig gestellten Städte zusätzliche Ausgaben hatten für Gewerbe-, Fortbildungs-, Fach- und sonstige Schulen, soweit sie nicht Gymnasien waren. Tatsächlich waren, wie wir im ersten Abschnitt des zweiten Kapitels gesehen haben, die Ausgaben der Gemeinden auf diesem Gebiet relativ hoch, wenn auch die Belastung nicht eine unbillige genannt werden kann.

Nach dem Kriege ist der badische Staat darangegangen, das Volksschulwesen umzugestalten und in gewissem Sinne auch zu vereinheitlichen. Die früher der Städteordnung unterstehenden Gemeinden wurden insoweit von dieser Änderung betroffen, als nunmehr auch ihr persönlicher Aufwand für die Schulen vom Lande übernommen wurde. Die Nachkriegszeit hatte gerade auf dem Gebiete der Volksschule und der Volksschulkindererziehung manche Neuerung und Neuorientierung gebracht, durch die die Aufwendungen stiegen, ohne daß gleichzeitig für Deckungsmöglichkeit gesorgt war. So lag es wesentlich im Interesse der Erreichung eines möglichst großen Gesamtspielraumes, daß ein großer Teil der Schullasten vom Staate übernommen wurde.

Damit die Gemeinden aber nicht ihr Interesse an der Volksschule verlören, blieben ihnen die sächlichen Aufgaben zur Erledigung überlassen. Hier handelte man nach dem Grundsatze, der besagt, daß Aufgaben lokaler Art von den lokalen Gebietskörperschaften ausgeführt werden sollen. Unbestritten dürfte aber hierzu z. B. die Erstellung und die Baubeaufsichtigung eines Schulgebäudes gehören. Auch werden Grundstücke u. dgl. besser von den Gemeindebehörden verwaltet, die ja mit der Örtlichkeit eher vertraut sind; in diesen lokalgebundenen Aufgaben sind sie der weiteren Gebietskörperschaft entschieden überlegen. Für die gleichmäßige Erziehung der Kinder kann der Staat zwingende Gesetze vorschreiben, da eine kulturell hochstehende Bevölkerung in seinem Interesse liegt. Hierin ist der Staat den einzelnen kleineren Gebietskörperschaften unbedingt überlegen. Bezüglich der Unterrichtsgebäude kann der Staat nur allgemeine Rahmenvorschriften geben; er hat kein Interesse daran, ob das Schulgebäude auf diesem oder jenem Platze steht, wenn nur die vorgeschriebenen allgemeinen Erziehungsgrundsätze und die hygienisch einwandfreie Gebäudeherstellung befolgt werden.

Grundsätzlich kann man sagen, daß heute in Baden alle Ausgaben auf dem Gebiete des Volksschulwesens, soweit sie persönlicher Art und

gesetzlich geboten sind, vom Lande getragen werden, wobei ein Mindestmaß der Aufgabenerfüllung angesetzt wird, welches jedoch den Erfordernissen moderner Anschauungen voll entspricht. (Wir denken hier an die Vorschrift: auf 55 Schulkinder 1 Lehrer[1].) Aber auch bei den sächlichen Ausgaben ist der Staat wesentlich beteiligt. Er trägt die Umzugskosten entweder zur Hälfte oder ganz, je nach der Schulart, um die es sich handelt, und andererseits gibt er Zuschüsse oder Beihilfen an bedürftige Gemeinden zu Umbau und Neubau von Schulhäusern, Fach- und Fortbildungsschulen.

Eine Relation zu den Vorkriegszeiten derart, daß eine gewisse Beitragshöhe garantiert würde im Verhältnis zur damaligen Zeit, oder derart, daß gewisse Abzüge an den Landesüberweisungen der Einkommen- und Körperschaftssteuer gemacht würden, zu dem Zweck, landesseitig einen Ausgleich zu erhalten für die Übernahme der persönlichen Volksschullasten, wie das Becker z. B. für Mecklenburg-Schwerin nachweist[2], gibt es nicht. Allerdings ist in Baden im Jahre 1925 der Anteil des Landes an den drei Überweisungssteuern heraufgesetzt worden, eben im Hinblick auf die erhebliche Belastung durch die Übernahme des persönlichen Aufwandes an Schullasten auf das Land. Das Land erhielt bis dahin an den Überweisungen der Einkommen- und Körperschaftssteuer 54,1%, an der Umsatzsteuer ca. 40%. Die in § 28 des Badischen Steuerverteilungsgesetzes[3] getroffene Regelung der Schullastenverteilung ging von der inzwischen von der Reichsgesetzgebung als irrig aufgegebenen Auslegung aus, ein solcher Ausgleich müsse auf Kosten des Landes erfolgen[4]. Diese Regelung belastete die Finanzen des Staates in kaum vorhergesehener Art, nämlich 1924 in Höhe von 19491800 Mill. Reichsmark, die allerdings auch durch die Besoldungsreform in ihrem Ausmaße bedingt war. Man behielt jedoch die einmal getroffene Regelung bei und erhöhte den Anteil des Landes, indem man die Überweisungen aus der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer zu einer Gesamtmasse vereinigte, auf 65%; den Anteil der Gemeinde setzte man auf 35% herab. Bezüglich der Volksschullasten nahm man also keine Rücksicht auf eine besondere Struktur der Gemeinden, sondern behandelte sie alle gleichmäßig. Aus den den einzelnen Ministerien zur Verfügung gestellten Fonds können außerdem auch heute noch vorhandene Unbilligkeiten ausgeglichen werden.

Um also klarzustellen, daß tatsächlich die Städte durch die heutige Regelung entlastet worden sind, müssen wir den Nachweis führen, daß

---

[1] Änderung des § 26 Schulgesetz v. 7. 7. 10 durch Art. 2 d. Ges. v. 23. 3. 28, den Aufwand für die Volksschule betreffend (GesVBl. S. 62). („Nicht mehr als 55 Schüler auf einen Lehrer und 250 Schülerinnen auf eine Handarbeitslehrerin").

[2] Becker, a. a. O., S. 71.

[3] SteuerverteilGes., a. a. O., § 28.

[4] Begründung d. Entwurfs eines Gesetzes über die Änderung des SteuerverteilGes. Druckschrift Nr. 133, Beilage zur Niederschrift über die 40. Sitzung d. Bad. Landtages v. 10. 7. 25, S. 6/7.

innerhalb der Gruppe der angeführten Städte ungleiche Belastungen beseitigt worden sind. Auch hier können wir uns zum Beweis unserer Behauptung der Lueckerschen Methode bedienen. Wir haben jedoch bei ihrer Anwendung — auf die Nachkriegszeit bezogen — folgendes zu berücksichtigen: Das Steueraufkommen als solches, sowohl an Reichs- wie an Landessteuern, kann kein richtiges Bild von der Steuerkraft einer Gemeinde geben; denn in beiden Aufkommen sind Werte enthalten, die zwar in der Gemeinde zur Steuer veranlagt werden, die aber sonst zu einer anderen Gemeinde, für Reichssteuern sogar zur Gemeinde eines anderen Landes gehören können. Für die Landessteuern werden deshalb zur Bildung der gemeindesteuerpflichtigen Werte alle diese fremden Werte ausgeschieden. Bei den Reichssteuern geschieht das hinsichtlich der Einkommen- und Körperschaftssteuer zum Zwecke der Schlüsselbildung auf Grund des Finanzausgleichsgesetzes. Dort erfolgt eine örtliche Feststellung des Steuersolls der veranlagten Steuer und der Lohnsteuer. Es werden für jede Gemeinde die Rechnungsanteile an dem Steuersoll festgestellt, wie sie dem Einkommen des Pflichtigen aus Belegenheit in der Gemeinde oder dem Anspruch der Gemeinde am Steuersoll als Sitzgemeinde entsprechen[1]. Sämtliche Rechnungsanteile einer Gemeinde an den Steuersollbeträgen oder die für ein Kalenderjahr entrichteten Lohnsteuerbeträge des Pflichtigen bilden die Gesamtrechnungsanteile der Gemeinde. Die Beteiligung der Gemeinde an der Einkommen- und Körperschaftsteuer soll wenigstens teilweise hiernach erfolgen. Für das Land bildet dann die Summe der Gesamtrechnungsanteile aller Gemeinden den Schlüsselanteil für die Beteiligung an der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer. Die Gesamtrechnungsanteile der Gemeinden zeigen demnach am besten das örtliche Aufkommen an Einkommen- und Körperschaftsteuer an und zwar für 1927 nach dem IX. Verteilungsschlüssel.

Tabelle 21[2].

Die Einwohnerzahl der 19 größten badischen Städte. 1925.

Mannheim	247500	Offenburg ...	16600	Villingen	13900
Karlsruhe	145700	Bruchsal	16400	Ettlingen	9400
Freiburg.....	90500	Rastatt	14000	Kehl.....	9400
Pforzheim	78800	Lahr	14000	Emmendingen .	8800
Heidelberg	73000	Lörrach	16000	Singen	11500
Konstanz.....	31200	Weinheim ...	15800		
Baden	25700	Durlach	18000		

(Aufgerundet auf volle 100 Einwohner.)

[1] § 25 Ges. über Finanzausgleich in der Fassung v. 27. 4. 26 (RGBl. I. S. 203).

[2] Statistisches Jahrbuch für das Land Baden, 1925.

Tabelle 22[1].

Die Rechnungsanteile (Spalte I) und das Pro-Kopf-Aufkommen (Spalte II) der 19 größten Gemeinden Badens bzw. ihrer Einwohner an der Einkommensteuer. 1927.
(Ohne Körperschaftssteuer.)

Mannheim	22630000	91,43	Lahr.....	740000	52,85
Karlsruhe	11550000	72,40	Lörrach	1270000	79,37
Freiburg	6060000	66,96	Weinheim	1100000	69,62
Pforzheim	5330000	67,64	Durlach	800000	44,44
Heidelberg	5960000	81,65	Villingen	660000	47,48
Konstanz	1650000	52,88	Ettlingen	450800	47,75
Baden	2320000	90,27	Kehl.....	510000	54,25
Offenburg	1160000	69,87	Emmendingen .	470000	53,40
Bruchsal	800000	48,78	Singen	680000	74,78
Rastatt	730000	52,14			

Tabelle 23[2].

Die tatsächlichen Ausschüttungen an die Gemeinden über 8000 Einwohner in Baden und der Pro-Kopf-Anteil der Ausschüttung. 1927[3].
(Inkl. Körperschafts- und Umsatzsteuer.)

Mannheim	9167600	37,08	Lahr.....	334456	23,88
Karlsruhe	4460800	30,60	Lörrach	477240	29,82
Freiburg	2378000	26,27	Weinheim	518240	32,16
Pforzheim	2132000	27,05	Durlach	423120	23,50
Heidelberg	2246000	30,77	Villingen	329640	23,71
Konstanz	708480	22,70	Ettlingen	237800	25,29
Baden	820000	31,90	Kehl.....	262400	27,80
Offenburg	480520	28,93	Emmendingen .	172200	19,56
Bruchsal	377200	23,00	Singen	452040	39,35
Rastatt	318160	22,72			

[1] Amtliche Angaben.
[2] Amtliche Angaben.
[3] Meßzahl×164%. Die tatsächliche Ausschüttung an die Gemeinden wird folgendermaßen berechnet: Es werden zunächst für jede Gemeinde die sog. Meßzahlen gebildet. Sie werden berechnet von einem Gesamtlandesanteil von 72,5 Millionen Mark. Dieser Betrag steht fest und ist bisher aus Zweckmäßigkeitsgründen beibehalten worden. Nach Abzug eines Betrages von 500000 RM. an das Ministerium des Innern zur Gewährung von Beihilfen, fließen von dem Rest 35% in die Gemeindemasse, welche als Summe der Meßzahlen der Gemeinden und Kreise anzusehen ist. Nach Abzug des Kreisanteiles = 3,5% dieser Summe, wird die restliche Gemeindemasse auf die drei Gemeindegruppen verteilt (§ 20 SteuervertGes., s. ob. S. 54/55). Hier bilden die Gesamtrechnungsanteile einer Gemeinde an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ihre Schlüsselzahl. Es werden nun für jede der drei Gemeindegruppen die Schlüsselzahlen und die Einwohnerzahlen festgestellt, und der auf die einzelne Gemeindegruppe fallende feststehende Gruppenanteil zu 70% nach den Schlüsselzahlen zu 30% nach der Einwohnerzahl verteilt. Der hiernach auf die einzelne Gemeinde entfallende Betrag bildet die Meßzahl der Gemeinde. Der Anteil nach der Einwohnerzahl in diesem Betrag steht unabänderlich fest, der

Tabelle 24[1].

Die Volksschulkinderzahl der 19 badischen Städte über 8000 Einwohner. 1927.

Mannheim	25900	Lahr.....	1400
Karlsruhe	13300	Lörrach	1500
Freiburg	7300	Weinheim	1800
Pforzheim	7500	Durlach	2000
Heidelberg	7400	Villingen	1400
Konstanz	2700	Ettlingen	1000
Baden	2100	Kehl.....	1000
Offenburg.....	1500	Emmendingen .	800
Bruchsal	1700	Singen	1200
Rastatt	1500		

(Aufgerundet auf volle Hundert.)

Aus den vorgelegten Tabellen ersehen wir, wie durch Handhabung der Anteilsverteilung der Einkommen- und Körperschaftssteuer versucht wird, einen Ausgleich innerhalb der Kommunen zu schaffen. Die Orte mit größerem Pro-Kopf-Aufkommen an Einkommensteuer erhalten im allgemeinen weniger tatsächliche Ausschüttungen, wie die Orte mit kleineren Aufkommen. So vermindert sich die Differenz zwischen tatsächlicher und Idealschulkinderzahl beträchtlich. Greifen wir beispielsweise Baden und Ettlingen aus der Tabelle heraus. Hier ist für Baden die tatsächliche Schulkinderzahl pro 100 Einwohner 8,1. Im Verhältnis zum Aufkommen an Einkommensteuer müßte die Schulkinderzahl 13,5

Anteil nach der Schlüsselzahl verändert sich mit jedem neuen Verteilungsschlüssel. Die Summe der Meßzahlen der Gemeinden und Kreise wird mit dem voraussichtlichen Gesamtanteil der Gemeinden und Kreise des Rechnungsjahres in Beziehung gebracht und daraus der Prozentsatz berechnet, der für das Rechnungsjahr zur Verteilung gelangt.

Beispielsweise:

Landesanteil: 72500000 RM., a. d. Min. d. J. 500000 RM., vom Rest = 72000000 RM. 35% an die Gemeindemasse = 25,2 Millionen RM. Hiervon 3,5% an die Kreise = 832000 RM. Rest der Gemeindemasse: 24318000 RM., an die Gruppen der Gemeinden verteilt. Gruppe A mit 75903842 Schlüsselzahl und 857026 Einwohnern erhält 66% = 16059880 RM. Gruppe B und Gruppe C usw.

Diese Gruppenanteile werden zu 70% nach Schlüsselzahlen und 30% nach Einwohnerzahlen verteilt. Demnach erhält z. B. Gruppe A auf 1 Schlüsselzahl 14,8 RPf., auf 1 Einwohner 5,61 RM.

Auf eine Gemeinde dieser Gruppe A mit 1000000 Schlüsselzahl und 10000 Einwohnern würde hiernach entfallen:

a) nach der Schlüsselzahl 1000000 × 14,8 RPf. = 148000 RM.
b) nach der Einwohnerzahl 10000 × 5,61 RM. = 56180 RM.
Summa = 204180 RM.

Steigert sich nun der Gesamtanteil des Landes um 10% = 7,2 Millionen RM., dann erhalten die Gemeinden hiervon 50% = 3,6 Millionen RM. Damit erhöht sich die Gemeindemasse von 25,2 Millionen RM. auf 28,8 Millionen RM. = ca. 14%. Dann müßte die Meßzahl = 204180 RM. mit 114% multipliziert werden und die Gemeinde erhielte nunmehr 232765 RM.

[1] Amtliche Angaben.

betragen; Differenz also 5,4 Schulkind. Durch die tatsächliche Ausschüttung vermindert sich die Differenz um 3,3 Schulkind. Ettlingen dagegen, das 3,5 Schulkind pro 100 Einwohner im Verhältnis zum Aufkommen zu viel hat, erhält durch die Ausschüttung, die verhältnismäßig höher ist, eine Verminderung seiner Schulkinderzahl-Differenz um 1,7.

Tabelle 25[1].

Tatsächliche und Idealschulkinderzahl der 19 badischen Städte über 8000 Einwohner pro 100 Einwohner.

Städte	I.	II.	III.	Städte	I.	II.	III.
Mannheim	10,4	13,7	12,9	Rastatt	10,7	7,8	7,9
Karlsruhe	9,1	10,8	10,7	Lahr.....	10,0	7,9	8,3
Freiburg	8,0	10,0	9,1	Lörrach	9,3	11,9	10,4
Pforzheim	9,5	10,1	9,4	Weinheim	11,3	10,4	10,2
Heidelberg	10,1	12,2	10,7	Durlach	11,1	6,6	8,2
Konstanz	8,6	7,9	7,9	Villingen	10,0	7,1	8,2
Baden	8,1	13,5	10,1	Ettlingen	10,6	7,1	8,8
Offenburg	9,0	10,4	10,1	Kehl.....	10,6	8,1	10,3
Bruchsal	10,3	7,3	8,0	Emmendingen .	9,0	8,0	6,8
				Singen	10,4	11,2	13,7

Anmerkung: Die Idealschulkinderzahl wird gefunden, indem man den Durchschnitt der Kinderzahl und des Pro-Kopfbetrages der Rechnungsanteile feststellt und daraus berechnet, wieviel Kinder auf eine Reichsmark des Pro-Kopf-Betrages fallen. Das gefundene Resultat wird mit dem jeweiligen Pro-Kopf-Betrag multipliziert. Durchschnittskinderzahl = 9,8; Durchschnittsaufkommen an Einkommensteuer 62,52 Reichsmark; Pro-Kopf-Betrag der Ausschüttung im Durchschnitt 27,68 RM. Demnach beträgt für je 1 RM. der genannten Beträge die Schulkinderzahl 0,15 und 0,35. Spalte I bedeutet die tatsächliche Schulkinderzahl; Spalte II die Idealschulkinderzahl im Verhältnis zum Pro-Kopf-Aufkommen; Spalte III die Idealschulkinderzahl auch der Ausschüttung berechnet.

Bis hierher haben wir die von Luecker angewendete Methode durchgeführt und bestätigt gesehen, daß man in Baden nicht derartig krasse Fälle der Benachteiligung findet, wie beispielsweise in Preußens Industriebezirken. Auch konnten wir nachweisen, daß man in Baden seitens des Landes das mögliche getan hat, um einen richtigen Lastenausgleich herbeizuführen. Ohne die Bedenken wiederholen zu wollen, die wir weiter oben (Kap. 1, Teil II) ausgesprochen haben, müssen wir sagen, daß bei Beurteilung dieser Fragen derartig viele Momente mitspielen, die wissenschaftlich nicht exakt erfaßt werden können (z. B. durch statistische Methoden), die aber in der Praxis eine große Rolle spielen. Sonst können wir uns kaum erklären, warum in den einzelnen Kommunen die Zuschläge zu den Realsteuern (vgl. Tabelle 26) anscheinend regellos erfolgen, so daß wir keine Relation bilden können zwischen Höhe der Schullast und Höhe der Zuschläge, dergestalt etwa

[1] Errechnet aus den Tabellen 21, 22, 23 und 24.

Tabelle 26[1].

Die Grundbeträge und Steuersätze der Realsteuern in den 19 badischen Städten über 8000 Einwohner in Pfennigen. 1927.

Städte	Grundbeträge für				Steuersatz für 100 RM. Steuerwert des			
	Grundvermögen	Betriebsvermögen	Gewerbeertrag bis 10000 Rm.	Gewerbeertrag über 10000 Rm.	Grundvermögens	Betriebsvermögens	Gewerbeertrages bis 10000 Rm.	Gewerbeertrages über 10000 Rm.
Mannheim	40[1])	16	300	300	63,2[3])	25,8	474	474
Karlsruhe	50[2])	20	300	300	77,5[4])	31	465	465
Freiburg	50	16	300	300	105,5	33,76	633	633
Pforzheim	50	20	300	300	56	22	336	336
Heidelberg	50	20	300	300	115	46	690	690
Konstanz	40	16	300	300	90	36	675	675
Baden	50	20	300	300	114	46	687	687
Offenburg	60	24	300	300	99	40	495	495
Bruchsal	50	24	300	300	105	50	630	630
Rastatt	50	24	300	375	100	48	600	750
Lahr	60	24	300	300	120	48	600	600
Lörrach	45,76	20	300	300	96	42	630	630
Weinheim	40	16	300	300	128	51	960	960
Durlach	50	24	300	300	103	50	618	618
Villingen	60	24	300	300	90	36	450	450
Ettlingen	50	20	300	375	82,5	33	495	618,75
Kehl	60	24	300	450	123,6	49,44	618	937
Emmendingen	40	16	300	300	64	25,6	480	480
Singen	60	24	300	300	76,2	30,48	381	381

[1] für Gebäude mit Realrechten 43
[2] " " " " 60
[3] für Gebäude mit Realrechten 94,8
[4] " " " " 66,7

daß wir sagen könnten, weil die Schulkinderzahl im Verhältnis zum Aufkommen an Einkommensteuer zu hoch bzw. zu niedrig ist, sind die Zuschläge zu den Realsteuern sehr hoch bzw. sehr niedrig, was Luecker allgemein nachweisen zu können glaubt. Wir können hier annehmen, der Umstand rühre daher, daß bei Progressionstarifen (um diese handelt es sich in Baden bei den Realsteuerzuschlägen) eine Erhöhung der Zuschläge nicht immer eine Vergrößerung des Aufkommens zur Folge hat, besonders wenn die Gemeinde an sich wenig steuerkräftig ist. Hier sind meist nicht solche Steuerobjekte vorhanden, daß sie Steuern nach diesem erhöhten Satz aufbrächten. Auch können niedriger eingestufte Steuerobjekte eine erhöhte Belastung nicht vertragen[2]. Andererseits befinden sich in den Orten, deren Zahlen wir zum Vergleich heranziehen, genü-

[1] Statistische Angaben des Innenministeriums.

[2] Vgl. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuern im kommunalen Haushalt (Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 17. Jahrg., Nr. 13, 1927).

gend Steuerobjekte, die einen erhöhten Steuersatz aushalten könnten. Wenn nun trotzdem Singen, welches bezüglich seiner Schulkinderzahl bevorzugt ist, die höchsten Grundbeträge an Grund und Betriebsvermögen ansetzt, während Weinheim, welches bezüglich seiner Schulkinderzahl benachteiligt ist, sich mit den Normalsätzen begnügt, so erkennen wir, daß eine Inbeziehungsetzung von Aufkommen oder Ausschüttung einerseits und Realsteuerzuschlag andererseits mit Schulkinderzahl bzw. Schullast, kaum möglich ist, zum mindesten was Baden anbetrifft; wir müssen jedenfalls aussprechen, daß leicht ungenaue Bilder entstehen, wenn man Schlußfolgerungen, die bei anders gearteten Verhältnissen gewonnen worden sind, auch auf badische Verhältnisse anwendet.

Vergleicht man die Tabellen 21—26 miteinander, dann ersieht man, daß manche Stadt trotz hoher Schulkinderzahl und geringer Ausschüttung niedrigere Realsteuerzuschläge erhebt. Wenn man voraussetzt, daß auch hier bestimmte Aufgaben nach Maßgabe der Dringlichkeit ausgeführt werden müssen, so beruht die Tatsache der niederen Zuschläge eben auf anderen Gründen; beispielsweise etwa auf dem Vorhandensein von auszuschöpfenden Fonds. Andererseits gibt es Städte, die geringere Schullasten haben, hohe Ausschüttungen erhalten und trotzdem hohe Realsteuerzuschläge erheben. Diese werden nun die Mehreinnahmen meist zur Erfüllung weniger dringlicher Aufgaben verwenden. Jedenfalls ergibt sich, daß man exakte Schlüsse nicht ziehen kann, wenn man die Schulkinderzahl in Beziehung setzt mit dem Aufkommen an irgendwelchen Steuern, um daraus erkennen zu können, ob diese Gemeinde mehr, jene weniger belastet ist. Durch Übernahme des größten Teiles der Schullast auf den Staat, wie sie seit der Neuregelung der Finanzen erfolgt ist, werden viele der aufgestellten Behauptungen überhaupt illusorisch bzw. das Gesamtbild etwas unscharf.

b) Polizeiliche Aufgaben.

Ein weiteres wichtiges Aufgabengebiet, auf dem sich Staat und Kommunen zu betätigen haben, ist das Polizeiwesen. Hier ist es sehr schwer, eine Basis zum Vergleich der Vorkriegs- und Nachkriegszeit zu finden; denn eine Norm für Ausgaben gleicher Dringlichkeit ist bei dieser Materie für die Ausgaben vor und nach der Neuregelung schwer festzusetzen. Wir müssen uns hier darauf beschränken, festzustellen, ob bei der Regelung der polizeilichen Verhältnisse ein möglichst großer Gesamtspielraum im Sinne unserer Zielsetzung gewährleistet worden ist.

Der Umstand, daß die Polizei auf den verschiedensten Gebieten der öffentlichen Verwaltung auftritt, macht es schwer, abzugrenzen, wie sich ein möglichst großer Gesamtspielraum für die Tätigkeit ergibt. Im allgemeinen läßt sich aber wohl sagen, daß man zweckmäßig eine Trennung zwischen Orts- und Landespolizei vornehmen kann und darnach bestimmen kann, ob der von uns aufgestellten Zielsetzung

Genüge getan wird. Ähnlich wie Aufgaben lokaler Natur beim Schulwesen den niederen Gebietskörperschaften zugewiesen sind, hat die sog. Ortspolizei meist nur Interesse für die betreffende Gemeinde hinsichtlich der Aufgabenerfüllung. So war auch vor dem Kriege die Ortspolizei den Gemeinden überwiesen und diese hatten für die Kosten ihrer Einrichtung aufzukommen. In den größten badischen Gemeinden dagegen war die Polizei damals schon verstaatlicht. Die hierfür erforderlichen Aufwendungen trug der Staat jedoch nicht gänzlich allein, sondern diese „Vorzugsstädte" mußten einen Ausgleichsbeitrag von sechs Zehntel der Kosten an den Staat abführen. An diesen Verhältnissen ist, wenigstens was den innerbadischen Finanzausgleich betrifft, wenig geändert worden. Zu berücksichtigen ist natürlich die Tatsache, daß die Aufgaben nach dem Kriege bei weitem gestiegen und demgemäß auch die Ausgaben auf diesem Gebiete größer geworden sind, wie wir weiter oben schon ausgeführt haben. Man könnte nun die Frage aufwerfen, ob man nicht die mittleren und kleineren Städte hätte entlasten können, etwa in der Weise, daß man einen Teil der Kosten bzw. die gesamten Polizeilasten auf den Staat übernommen hätte. Denn für die größeren Städte besteht in gewisser Weise ein Vorteil darin, daß die Kosten der Landespolizei, die in den Städten neben ihrer eigentlichen Funktion auch ortspolizeiliche Funktionen ausübt, zu einem Teil von dem Land getragen werden. Auch die Landgemeinden sind gegenüber den kleineren Städten bevorzugt, weil das Land die Kosten der Gendarmerie trägt. Es ist jedoch hierzu zu sagen, daß eine Übernahme der gesamten Polizeilasten, denn um eine solche Maßnahme könnte es sich nur handeln, aus mehreren Gründen undiskutabel ist.

Einmal werden lokale Aufgaben bei einer Zentralisation — und um solche Aufgaben handelt es sich ja meist bei den kleineren Städten — vernachlässigt, bzw. nicht so gut durchgeführt; und dann besteht das Bedenken, daß durch eine solche Regelung die größeren Städte bevorzugt werden, weil ja sechs Zehntel der Polizeikosten auch heute noch von ihnen selbst getragen werden.

Würde man aber den großen Städten auftragen, neben der kasernierten Landespolizei eine eigene Polizei zu halten und die Kosten letzterer selbst zu bestreiten, dann würden infolge der hohen Kosten die polizeilichen Einrichtungen vernachlässigt werden und andererseits der Landespolizei notwendige Kräfte entzogen, da der Bestand der Polizei durch das Versailler Diktat in seiner Höhe unabänderlich festgesetzt worden ist.

Anders verhält es sich mit der Gendarmerie, die von jeher staatlich organisiert war. Sie hat ebenso, wie die Landespolizei, Aufgaben zu erfüllen, die über lokale Interessen hinausgehen. Man kann sie vielleicht als einen Teil der Landespolizei bezeichnen. Denn ihre Aufgabe besteht darin, auf dem sog. flachen Lande für Sicherheit und Ordnung zu sorgen und staatlichen Anordnungen zur Durchführung zu verhelfen. Demgemäß trägt das Land nach wie vor allein die Kosten.

Wir haben uns nun noch mit der Landespolizei außerhalb des Ortspolizeidienstes zu befassen. Diese meist in den Städten von Bedeutung konzentrierte kasernierte Polizei hat Aufgaben zu erfüllen, die über das Gebiet des Lokalgebundenen hinausgehen. Vor dem Kriege kannte man sie nicht, wie man überhaupt in Deutschland keine geschlossene Polizeitruppe hatte. Diese Neuerrichtung bedeutete für Baden eine große Belastung des Etats, die kaum getragen werden konnte. Es blieb nur der Ausweg, auf polizeilichem Gebiet seitens des Staates eine Aufgabenbeschränkung eintreten zu lassen, dergestalt etwa, daß die Städte und Gemeinden zur Tragung der Polizeilasten hätten herangezogen werden müssen, oder, daß wichtige polizeiliche Sonderformationen verringert worden wären; dadurch hätte man einer möglichst großen Aufgabenerfüllung ein Ziel gesetzt; ganz abgesehen davon, daß ein Mehraufwand der Gemeinden für polizeiliche Zwecke unbedingt sich auf die Erfüllung anderer dringlicher Aufgaben ungünstig ausgewirkt haben würde. Andererseits mußte das Reich, wenn auch über die einzelnen Landesbehörden, seinerseits zur Erreichung eines möglichst großen Gesamtspielraumes ein Machtinstrument in der Hand haben, mittels dessen es seinen Bestand „wahren und festigen" konnte. Deshalb gewährte es den einzelnen Ländern, darunter auch Baden, Zuschüsse zur Schaffung und Unterhaltung einer kasernierten Schutzpolizei.

Allgemein können wir feststellen, daß sich in Baden der Schwerpunkt der polizeilichen Lasten ein wenig zugunsten der Gemeinden verschoben hat. Um einen möglichst großen Gesamtspielraum zu gewährleisten, sind dem Staate solche Aufgaben zugewiesen worden, deren Erfüllung im Allgemeininteresse liegt, und die demgemäß von Zentralbehörden am besten und billigsten ausgeführt werden können. Andererseits sind den Gemeinden die Aufgaben lokaler Art geblieben; durch diese Trennung, die die Gemeinden entlastet hat, ist erreicht worden, daß auch die zweite unserer Zielsetzungen durchgeführt werden kann, nämlich möglichst viele Aufgaben im Verhältnis ihrer Dringlichkeit zu erledigen.

Tabelle 27[1].

Ausgaben auf dem Gebiet des Polizeiwesens in Baden in Mark bzw. in Reichsmark.

Rechnungsjahr	Sa. Mark	pro Kopf	Sa. Mark	pro Kopf	Land	Gemeinde
1913/14	3400000	1,59	2700000	1,26	55,7	44,3
1926/27	9019000	3,90	6966000	3,01	56,4	43,6
	Land		Gemeinde		Verteilung in %	

[1] Aus der Denkschrift des Badischen Finanzministeriums, a. a. O., S. 14.

c) Die Aufgaben auf dem Gebiet des Armenwesens.

Wir haben schon früher darauf aufmerksam gemacht, daß sich schwer eine Vergleichsbasis bezüglich des Armenwesens vor und nach dem Krieg in Baden finden läßt. Denn die Ausgaben, die vor dem Krieg auf Grund der Fürsorgegesetze, vornehmlich des Reichsgesetzes über den Unterstützungswohnsitz v. 6. 6. 1870 pflichtmäßig sich ergaben, waren in ihrer Höhe trotz allem mehr dem Individualempfinden der einzelnen Gebietskörperschaft anheimgestellt, und an dieser Tatsache hat auch die Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht v. 13. 2. 24 nichts geändert. Insbesondere wird das Kriterium „in Not geraten" je nach den Anschauungen der betreffenden Gemeinde verschieden beurteilt.

Wie wir gesehen haben, traf das Hauptgewicht der Armenlast im alten Finanzausgleich die Gemeinden. Sie waren hauptsächlich Träger der gesamten Armenfürsorge, weil sie naturgemäß am besten die einzelnen Verhältnisse der Betroffenen beurteilen und kontrollieren konnten. Das Moment der Hilfsbedürftigkeit tritt ja meist innerhalb eines Ortes ein, und schon aus ethischen Gründen ist die betreffende Gebietskörperschaft zur Hilfeleistung verpflichtet. Ein berechtigter Lastenausgleich trat gesetzmäßig dadurch ein, daß der endgültig fürsorgeverpflichtete Unterstützungswohnsitz später die geleisteten Aufwendungen zu ersetzen hatte. Ein Mißverhältnis konnte also nur dadurch entstehen, daß an einem an sich leistungsschwachen Ort unverhältnismäßig viel Hilfsbedürftige vorhanden waren. Dadurch wäre der Gesamtspielraum der Unterstützung erheblich eingeengt worden, und dringliche Fälle hätten nur schwer berücksichtigt werden können. Es war deshalb den höheren Verbänden, den Kreisen, freigestellt, in diesen Fällen durch freiwillige Zuschüsse die ärmeren Gemeinden zu unterstützen. In den Fällen aber, wo auch diese Hilfe nicht den gewünschten Erfolg bezüglich der Entlastung der Gemeinde hatte, konnte der Kreis die Ortsarmenlasten ganz auf sich nehmen. Eine besondere Ortsarmensteuer, wie sie mancherorts im Reich vorhanden war, und die erhoben wurde, ob sich Arme in der Gemeinde befanden oder nicht, gab es in Baden nicht. So wurde gerade im Zeitalter der modernen sozialen Gesetzgebung der privaten Wohltätigkeit ein Anreiz gegeben, durch ihre Gaben die Armenlast der betreffenden Gemeinde zu verringern. Viele Wohltätigkeitsanstalten, Kranken-, Blinden- und Taubstummenanstalten zeugen von der gesunden Handhabung des badischen Armenwesens. Eine weitere Entlastung der Einzelgemeinde wurde dadurch erreicht, daß die Landarmen, d. h. solche, die keinen inländischen Wohnsitz hatten, nicht dem Ortsarmenverband, sondern dem Landarmenverband, also den Kreisen und Kreisverbänden zur Unterstützung überwiesen wurden. Diese waren, auch in den zugewiesenen Anstalten, seitens der verpflichteten Körperschaften zu hundert Prozent zu versorgen. Außerordentliche Armenlasten, wie sie entstehen können durch

Ansammlung orts- und landarmer Ausländer in irgendwelcher Gemeinde, wurden durch den Staat getragen, der für die vollen Kosten aufkam. Auch hatte der Staat die Kosten der Einrichtung, Unterhaltung und Verwaltung der Heil- und Pflegeanstalten in voller Höhe zu tragen. Inklusive der Unterstützungen an Armenverbände (753000 Mark) betrugen die Ausgaben des Staates auf dem Gebiete der Armenpflege 939000 RM., wovon noch 190000 RM. an Verwaltungsaufwand abgerechnet werden müssen. Die Ausgaben der Gemeinden dagegen betrugen damals schon ohne Verwaltungsaufwand ca. 8,150 Millionen Mark[1]; davon entfielen auf die Kreise ungefähr 1,5 Millionen Mark[2]. Die 753000 Mark an Unterstützungen seitens des Staates bedeuten in dieser Hinsicht recht wenig.

Anders war es dagegen bezüglich der ebenfalls wichtigen Jugendwohlfahrtspflege. Hier waren erhebliche Lasten von dem Staat übernommen worden. Der Gesamtzuschußbedarf des Staates betrug ca. 2,8 Millionen Mark, während die Gemeinden 2,3 Millionen Mark Zuschußbedarf hatten. (Abgezogen in jedem Falle die Verwaltungskosten, beim Staat 743000 Mark, bei den Gemeinden 1872000 Mark[3].)

Die Nachkriegszeit brachte infolge der großen Veränderungen auf sozialpolitischem Gebiet ein Anwachsen der Aufgaben auf dem Gebiet des Armenwesens. Dazu kam noch, daß nunmehr zu den bisherigen Armen alle die traten, die durch den Krieg (Verwundung u. dgl., insbesondere wenn der Ernährer der Familie, Ehemann oder Söhne im Krieg gefallen sind), durch die Wirren der Inflation (Rentner u. dgl.) und durch die wirtschaftliche Lage (z. B. die Ausgesteuerten) in Not geraten waren, sowie diejenigen, die infolge der modernen sozialen Anschauungen einen Anspruch auf staatliche Unterstützung hatten (z. B. Wöchnerinnen). Wohl haben der Staat und die übergeordneten Verbände zu zwei Dritteln die Lasten der Sonderfürsorge übernommen, aber nach wie vor liegt die Hauptlast der Armenfürsorge auf den Schultern der Gemeinden. Man hat einen Lastenausgleich dadurch zu schaffen gesucht, daß man eine Mehrheit von Gemeinden grundsätzlich so zusammengeschlossen hat, daß diese als Bezirksfürsorgeverbände Lasten der Gemeinde auf dem Gebiet der gehobenen Armenpflege übernahmen. Diese Gemeinden werden zugunsten der Bezirksfürsorgeverbände mit einer Umlage belastet, die sich nach dem Verhältnis ihrer Steuerwerte zu den Realsteuern richtet, so daß die einzelne Gemeinde nur in bestimmtem Maße mit Sonderfürsorgelasten belastet wird. Auch werden nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit wie bisher schwächere Gemeinwesen mit Unterstützungen durch die Bezirksfürsorgestellen bedacht, bzw. die sog. Bezirkshilfsbedürftigen aus Bezirksmitteln unterstützt. Das Land trägt endlich zu einem Drittel den Aufwand der Sonderfürsorge; soweit es sich um Landeshilfsbedürftige handelt, trägt es den Aufwand ganz;

[1] Amtliche Angaben.
[2] Amtliche Angaben.
[3] Amtliche Angaben.

ebenfalls beziehen hilfsbedürftige Ausländer volle Unterstützung durch den Staat. Das ändert aber nichts an der Tatsache, daß die Gemeinden im wesentlichen Träger der gesamten Armenlasten sind und bleiben (die Gesamtlasten betrugen für Armenpflege 1926/27 Land 9 Millionen, Gemeinden 26,1 Millionen).

Man kann also bezüglich des Lastenausgleichs sagen, daß die Gemeinden immer noch, wie auch schon vor dem Krieg, unverhältnismäßig stark benachteiligt sind. Denn die Zuschüsse an die Gemeinden und Gemeindeverbände, die ja letztlich finanziert werden durch die Gemeinden, betragen nur ein Fünftel des Zuschußbedarfes, bzw. ein Achtel der Gesamtausgaben. Tatsache ist, daß heute die Gemeinden mit 72,9% an den Wohlfahrtslasten bezüglich der Kosten beteiligt sind, während das Land nur 27,1% trägt.

Lediglich hinsichtlich der Jugendwohlfahrtspflege ist ein gewisser Ausgleich zu konstatieren. Hier tragen, abgesehen von dem Verwaltungsaufwand, Land und Gemeinden ungefähr hälftig die Kosten.

Bei Beurteilung der Verteilung der Armenlasten im neuen Finanzausgleich kann man etwa folgendes feststellen: Trotzdem mehrere übergeordnete Gebietskörperschaften vorhanden sind, ist hinsichtlich der Aufgabenerfüllung nicht in hinreichendem Maße für einen möglichst großen Gesamtspielraum gesorgt. Zwar werden Aufgaben lokaler Art (Armenpflege) von den damit vertrauten Lokalstellen (Gemeinden und Gemeindeverbänden) ausgeführt, Aufgaben, die die Gemeinde sicherlich besser erfüllen kann als der Staat. Jedoch korrespondieren die notwendigen Ausgaben in ihrer Höhe nicht mit den Einnahmemöglichkeiten. Darunter leidet aber letzten Endes die Durchführung anderer dringlicher Aufgaben, die für die Kommune von Bedeutung sind. Die Beteiligung des Staates in höherem Maße an den gemeindlichen Lasten oder die Übernahme der Sonderfürsorge gänzlich auf den Staat oder auf die übergeordneten Verbände, würde eher bewirken, daß den oben angeführten Zielsetzungen entsprochen würde. Im Laufe der letzten zwei Jahre sind denn auch bei den in Betracht kommenden Stellen Verhandlungen gepflogen worden, die auf eine Änderung hinsichtlich der Sonderfürsorgelastverteilung abzielten. Die volksparteiliche Entschließung im Badischen Landtag v. 4. 12. 1928[1] scheint uns aber nicht diskutabel zu sein, wenn sie verlangt, daß im Interesse einer Vereinfachung und Verbilligung der Sonderfürsorgeverwaltung diese an die Gemeinden übertragen werde. Da die Finanzlage der Gemeinden hinsichtlich der Fürsorge überhaupt schon mehr als gefährlich ist, würde eine vollständige Übernahme der Sonderfürsorge auf das gemeindliche Budget sich geradezu katastrophal auswirken. Insbesondere von seiten der Betroffenen erhob sich deshalb großer Protest, dem sich auch die Regierung nicht verschließen konnte. So ist bis heute eine Änderung dieser Materie noch nicht durchgeführt worden. Unsere oben

[1] Karlsruher Zeitung, Badischer Staatsanzeiger v. 5. Dez. 1928.

aufgestellte Forderung wird greifbar gemacht durch einen Vorschlag, den der „Badische Beobachter[1]" bringt. Hier wird gesagt:

„Bei den Kreisverwaltungen, die aus allgemeinen Wahlen hervorgehen, sollen Wohlfahrtsämter gebildet werden, die die Fürsorgeaufgaben auf dem Gebiete der Sonderfürsorge mit geschultem Personal durchführen können." Auf diese Weise entstünden bei den 11 Kreisverwaltungen 11 Wohlfahrtsämter, die natürlich viel leistungsfähigere Bezirksfürsorgeverbände darstellen würden, als die bisherigen. Die Gemeinden würden dann Durchführungsstellen der Wohlfahrtsämter i. S. der Fürsorgepflichtordnung. Damit wäre auch eine intensive Durchführung der Individualfürsorge gewährleistet.

d) Wegebauliche Aufgaben.

Schwer zu vergleichen sind die Aufgaben der einzelnen Gebietskörperschaften auf diesem Gebiet vor 1918 und nach der Neuregelung. Die Ausgaben für die einzelnen Posten wie z. B. Straßen-, Park-, Wasser-, Siedlungs- und Anlagebau bilden meist keinen Dauerposten im Etat oder etwa einen Posten, der in regelmäßigen Intervallen wiederkehrt. Auch ergibt sich aus der Praxis, daß der Bau einer Gemeindestraße für den einen Ort von Wichtigkeit sein kann — Erschließung eines Steinbruchs z. B. —, während für einen anderen Ort, an sich mit gleicher Struktur, diese Straße vielleicht einen Luxus bedeutet, vorgenommen etwa als produktive Erwerbslosenfürsorge[2]. Somit kann man schwer einen Vergleich anstellen unter dem Gesichtspunkt der Dringlichkeit. Dazu kommt — selbst wenn die Möglichkeit gegeben wäre, ein Maß für die Dringlichkeit zu finden — als erschwerendes Moment für einen Vergleich hinzu, daß das Preisniveau an den einzelnen Orten bezüglich des Materialienmarktes verschieden ist. So kann man für einen exakten Vergleich die Aufgaben auf diesem Gebiet nicht heranziehen. Das Land Baden hatte in voller Höhe aufzukommen für den Bau und den Unterhalt von Landstraßen. Waren auch die Gemeinden verpflichtet, nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit ein Drittel bis ein Viertel der Kosten zuzuschießen, so konnten sie auch andererseits von dieser Verpflichtung ebensogut entbunden werden. Einen besonderen Zuschuß erhielten die Städte zur Unterhaltung des Teiles der Landstraßen, der innerhalb ihres Ortsetters gezogen war.

Die Kreise hatten die in ihrem Bezirk liegenden Kreisstraßen zu verwalten. Diese wurden unterhalten bzw. neu gebaut aus den Mitteln, die ihnen gesetzmäßig zustanden (Kreissteuer). Auch erhielten sie Unterstützungen durch das Land (Zuschüsse und Dotationen).

Die Kommunen hatten ihr gemeindliches Wegenetz zu unterhalten; solche Wege jedoch, die mehr als lokalgemeindliche Bedeutung hatten, konnten von den Kreisen nach Bedürfnis in eigene Regie genommen werden.

[1] Diss. Heidelberg von Burger: Die gehobene Fürsorge unter besonderer Berücksichtigung Badens, a. a. O., S. 71/72. [2] Vgl. Becker, a. a. O., S. 47.

An diesen Verhältnissen änderte der neue Finanzausgleich nichts. Dadurch, daß die einzelnen Straßenarten in ihrem Bau und in ihrer Unterhaltung je nach ihrer Bedeutung den Gebietskörperschaften zugewiesen worden sind, ist eine weitgehende Lastenverteilung durchgeführt worden. Eventuelle Unterschiede in der Belastung sind dadurch ausgeglichen, daß der höhere Verband den betreffenden niederen Verbänden Dotationen oder Zuschüsse gewährt, die aus allgemeinen Staatsmitteln zur Verfügung gestellt werden, während neuerdings dieser Fonds durch Überweisung der Kraftfahrzeugsteuer an die Länder ausschließlich zur Förderung des Wegebaues vergrößert worden ist. Es machten sich zwar im vergangenen Jahre Bestrebungen bemerkbar, die dahin zielten, daß diese Steuerüberweisung den einzelnen Kommunen bzw. den oberen Verbänden zur Verwendung für den Wegebau in die Hand gegeben werden sollten. Dies Bestreben ist jedoch als Beeinträchtigung des oben angesprochenen Zieles zu beurteilen, weil dann etwa seitens der Gebietskörperschaften solche Wegebauten ausgeführt würden, die weniger dringlich erscheinen. Andererseits müßte das Land trotzdem zu wichtigen Straßenbauten, wie sie gerade in Baden zur Zeit geplant werden (Automobilstraße Nordgrenze—Basel), Zuschüsse gewähren, die eben dem allgemeinen Verfügungsfonds entnommen werden müßten. Das würde aber eine Einengung des Gesamtspielraumes der Aufgabenerfüllung bedeuten. Ebenso abwegig ist es, wenn gefordert wird, daß die Straßenlasten ganz auf das Land übernommen werden. Sicherlich träte dann nämlich eine Parallelerscheinung auf zwischen Land und Gemeinde, wie sie bereits bezüglich der Wasserstraßen zwischen Reich und Land vorhanden ist; es sind nämlich hier länderseitig große Kanalbauprojekte propagiert worden, nachdem die Lastentragung sich dadurch zugunsten der Länder verschoben hat, daß das Reich die Wasserstraßen, soweit sie schiffbar sind, in eigene Verwaltung übernommen hat[1].

Ein völliger Ausgleich hinsichtlich der Lastentragung kann natürlich niemals erfolgen. Lediglich können vorhandene Härten ausgeglichen werden, sei es durch Zuschüsse des Landes an die betreffende Stelle, sei es durch Zwischenschaltung geeigneter Körperschaften, die durch Übernahme eines Teiles der Aufgaben untergeordneter Verbände dieselben entlasten. Dies ist in Baden ziemlich folgerichtig durchgeführt. Wenn man die Länge des Wegenetzes vergleicht mit den zur Unterhaltung usw. ausgegebenen Summen, so kann man feststellen, daß verhältnismäßig die einzelnen Gebietskörperschaften in angemessener Weise an der Kostentragung beteiligt sind. Die Länge des badischen Straßennetzes beträgt 10 522 km[2]. Hiervon sind Landstraßen: 3 580 km; für sie gibt das Land aus 16 703 Millionen[3] Reichsmark. Kreisstraßen sind vorhanden 1 409 km; die Kreise geben hierfür aus ca. 6,07 Mil-

[1] Vgl. Stucken, a. a. O., S. 738.
[2] Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1927, S. 127.
[3] Zahlenangaben: Amtliche Angaben.

lionen Reichsmark. Der Rest = 5 055 km sind Gemeindewege. Die Gemeinden haben an Kosten 26,3 Millionen Reichsmark.

Man kann also wohl sagen, daß die Regelung des Wegebauwesens in Baden den von uns gestellten Zielsetzungen entspricht.

2. Abschnitt.

Die Teilung der Einnahmerechte.

Vor dem Kriege wurden in Baden einheitlich Steuern vom Lande und den Gemeinden erhoben. Das Gemeindesteuersystem schloß sich eng an das System der staatlichen Steuern an und Verschiedenheiten gab es unter den Gemeinden nur bezüglich der Zuschlagshöhe zu den staatlichen Steuern. Ein System der Überweisung von Steuern war im allgemeinen nicht bekannt. Einen Steuerverteilungsschlüssel oder gar eine prozentuale Beteiligung der Gemeinden an den einzelnen Landessteuern, der, bzw. die geeignet gewesen wären, eine verschieden hohe Belastung durch Zuweisung entsprechend höherer Mittel auszugleichen, war nicht vorgesehen. Man half sich unter Umständen dadurch, daß man leistungsschwache Körperschaften durch Zuschüsse u. dgl. seitens des Landes stützte. Eine Beteiligung der Gemeinden an den Steuern kam auch deswegen nicht in Frage, weil man glaubte, durch eine modernen Anschauungen entsprechende Aufgabenteilung ein einigermaßen brauchbares Ergebnis auch hinsichtlich der Lastenverteilung geschaffen zu haben.

Die Einkommensteuer und die Vermögensteuer waren die ertragreichsten Steuern. Sie wurden vom Staat erhoben. Die Kommunen wären hierzu wenig geeignet gewesen. Jedenfalls ergibt sich aus den von ihnen erhobenen Zuschlägen, daß sie die Steuern recht unterschiedlich gehandhabt hätten hinsichtlich ihrer Höhe. Dadurch wäre aber der gesetzte Zielpunkt „größter Gesamtbetrag an Steuern" aus dem Auge verloren worden. Denn vermögensstarke Gemeinden hätten die Steuer nicht voll ausgeschöpft, andere Gemeinden wiederum hätten die Steuer überspannt, zugunsten oder zum Nachteil anderer erhobener Steuern, infolge der gegenseitigen Wechselwirkung der Steuern unter sich. Dadurch aber, daß der Staat diese Steuern für sich erhob, war einmal eine gleichmäßige Erhebung gewährleistet, andererseits konnte der Staat an leistungsschwache Körperschaften aus dem vorhandenen Steuerfonds Zuschüsse gewähren, so daß auch diese Gemeinden ihre dringlichsten Aufgaben in möglichst großem Umfange erfüllen konnten.

Ebenfalls hatte der Staat bis 1906 die Erbschaftssteuer für sich erhoben. Nach dem Übergang dieser Steuer auf das Reich wurde den Bundesstaaten gestattet, neben der Überweisung von einem Viertel des Aufkommens Zuschläge zu ihr zu erheben. Infolge des geringen Aufkommens ist es an sich gleich, welcher Verband die Erbschaftssteuer erhebt. Immerhin trägt die Steuer, wenn sie von der übergeordneten

Gebietskörperschaft in Anspruch genommen wird, indirekt zur Erhöhung des Gesamtspielraumes bei[1]. (1913 betrug die Erbschaftssteuer 1,5 Millionen Reichsmark.)

Mit der Grunderwerbsteuer (Grundstückverkehrssteuer) verhält es sich ähnlich. Sie betrug 1913 3,6 Millionen Mark und ihre Erhebung durch das Land war zur Erreichung eines großen Gesamtspielraumes gerechtfertigt. In Hand der Gemeinden hatte sie zur Verschiebung der Lastentragung beigetragen, weil die einzelnen Gemeinden je nach Menge des Grundstückverkehrs ungebührlich bevorzugt worden wären. Um ihnen jedoch einen gewissen Ausgleich zu geben, durften sie geringe Zuschläge (1913 insgesamt 393000 Mark) erheben.

Die Wandergewerbesteuer wurde vom Lande erhoben. Das Vermögen bzw. das Einkommen der zu dieser Steuer Veranlagten wird nicht in dem Wohnsitz, sondern im Umherziehen von Gemeinde zu Gemeinde erworben. Unrichtig und andere Gemeinden benachteiligend wäre es gewesen, wenn man lediglich die Wohnsitzgemeinde an dieser Steuer beteiligt hätte. Andererseits sollten jedoch die Gemeindeverbände, in denen diese Händler ihr Geschäft betrieben — der Kundenkreis erstreckt sich zwar meist über einen Ort, jedoch nicht über eine begrenzte Anzahl von Gemeinden hinaus —, zwecks eines gewissen Lastenausgleichs daran beteiligt werden. Deshalb waren sie bis zu 30% an dem Aufkommen der Wandergewerbe-(Lager-)Steuer beteiligt (Aufkommen 1913: Land 114000 Mark; Gemeindeverbände 53000 M.).

Die Erhebung von Getränkesteuern durch das Land war im Interesse eines großen Gesamtspielraumes gerechtfertigt. Insbesondere die Weinsteuer eignet sich mehr zu einer von einem größeren Verband erhobenen Steuer, weil dieser eher die Möglichkeit hat zu übersehen, wie die Steuersätze gestaffelt werden sollen. Bei einer unrichtigen Ausgestaltung der Weinsteuer werden sehr oft die Winzer dann am härtesten getroffen, wenn schlechte Ernten die Jahreserträge erheblich verändern. Andererseits wird dadurch der Haushaltsplan der Gemeinden in Frage gestellt, die ihr Budget vornehmlich auf die Erträgnisse der Weinsteuer einstellen. Die Biersteuer eignet sich deswegen wenig zu einer Gemeindesteuer, weil einmal die Orte, die einen hohen Alkoholverbrauch haben, ungebührlich bevorzugt werden, dann aber auch, weil manche Gemeinde zur Erlangung einer möglichst hohen Einnahme den Alkoholkonsum begünstigen könnte. Die Höhe der Getränkesteuer betrug 1913 7,7 Millionen Mark = ein Siebentel der gesamten staatlichen Steuereinnahmen. Den Gemeinden waren Zuschläge gestattet, sie betrugen insgesamt 1,395 Millionen Mark.

Eine Fleischsteuer wurde vom Lande erhoben, die Gemeinden konnten Zuschläge erheben. Einen Einfluß auf den Staats- oder Kommunalhaushalt hatte diese Steuer aber nicht. Sie bestand in einer Abgabe, die nach dem Tiergewicht abgestuft war und sich nach der Qualität richtete. Kleinvieh (Kälber, Schweine und Ziegen) wurden

[1] Vgl. Stucken, a. a. O., S. 726.

bei Schlachtung in Schlachthäusern oder bei Hausschlachtungen nicht versteuert. Analog der Salzsteuer kann man zu dieser Steuer sagen, daß eine Aufhebung der Steuer nicht zu einer entsprechenden Preisermäßigung geführt hätte[1], da sie das Pfund Fleisch nur mit ca. 1 Pfg. belastete; durch diese Tatsache wäre vielmehr den Fleischern ein Geschenk auf Kosten der Allgemeinheit gemacht worden.

Die Hundesteuer war als Polizeitaxe ausgestattet, kam also als Finanzquelle unmittelbar nicht in Betracht. Ob sie, als Steuer vom Staate erhoben, zur Erzielung eines großen Gesamtspielraumes geeignet gewesen wäre, darf bezweifelt werden, da eine Hundesteuer vorwiegend örtlichen Interessen und Zwecken am besten dient.

Die Gemeinden hatten das Recht, zu den staatlichen Steuern Zuschläge zu erheben. Diese durften jedoch nur eine gewisse Höhe erreichen. Hinsichtlich der Steuerobjekte bestanden für die Vermögenssteuer einige Abweichungen zwischen staatlicher und gemeindlicher Erhebung, dergestalt, daß bei der staatlichen Veranlagung ein Schuldenabzug gestattet wurde, bei der gemeindlichen Veranlagung jedoch nicht. Auch konnten die Gemeinden das vom Staat festgesetzte Existenzminimum bis zu 500 RM. abwärts zur Besteuerung heranziehen.

Grund-, Gebäude- und allgemeine Gewerbesteuern wurden von den Gemeinden erhoben. Sie waren, zumal es noch keine einheitliche Wertbemessung gab, bei der Erfassung dem höheren Verband unbedingt überlegen, und somit scheint ein Zurücktreten des Staates hierbei geboten[2]. In ihrer Höhe von ca. 13 Millionen Mark i. J. 1913 machten sie drei Fünftel der Höhe der gesamten Gemeindehaushalte aus und bildeten somit den Grundstock jeder gemeindlichen Tätigkeit.

Allgemein kann man sagen, daß vor dem Kriege die Finanzlage von Staat und Gemeinden durchaus gefestigt war. Im Verhältnis zu den anderen Bundesstaaten war in Baden aber doch schon eine verhältnismäßig hohe steuerliche Belastung zu erkennen.

Um nun zu verhindern, daß die fortschrittlich gesinnten badischen Gemeinden ihre Zuschläge weiter erhöhten, begrenzte man den Spielraum der Zuschlagshöhe nach oben und unten beweglich. Da vor dem Kriege kaum neue Steuerquellen zum Ausschöpfen vorhanden waren, sofern das damals herrschende Steuersystem beibehalten wurde, war dieser Eingriff unbedingt vonnöten. Denn Staat und Kommune schöpften aus denselben Quellen; ein allzu starkes Ausschöpfen durch den einen Partner bedingt aber den Rückgang des Anteils des anderen, bzw. ein Anspannen der einen Steuer bedingt den Rückgang der Erträgnisse anderer Steuern zufolge des Zusammenhangs aller Steuerquellen untereinander.

Die Einnahmerechte der Kreise waren recht minimal. Sie erhielten im wesentlichen Staatszuschüsse und hatten bezüglich der Aufgabenerfüllung das Recht, zur Durchführung dieser im Bedarfsfalle Umlagen auf die Kreisgemeinden aufzulegen.

[1] K. Th. v. Eheberg, a. a. O., S. 154. [2] Vgl. Stucken, a. a. O., S. 727 u. 737.

Tabelle 28[1].

Reiner Finanzbedarf, Zuschußbedarf und Steuern pro Kopf. 1913.

	Preußen	Bayern	Sachsen	Württemberg	Baden	Thüringen	Hessen	
Reiner Finanzbedarf . . .	29,48	33,51	28,12	33,65	**33,21**	28,39	32,18	Land
Zuschußbedarf	21,35	26,77	22,69	26,31	**24,70**	21,03	22,89	
Steuern . . .	11,29	18,11	18,97	20,34	**22,57**	13,11	19,35	
Reiner Finanzbedarf . . .	53,94	39,58	44,30	45,61	**55,90**	32,49	49,52	Gemeinde
Zuschußbedarf	34,60	26,78	28,43	30,63	**35,78**	21,69	30,73	
Steuern . . .	29,18	22,56	23,41	24,56	**25,18**	16,82	27,10	
Reiner Finanzbedarf . . .	83,42	73,09	72,42	79,27	**89,11**	60,88	78,09	Land und Gemeinde zusammen
Zuschußbedarf	55,95	53,55	51,12	56,95	**60,49**	42,71	53,62	
Steuern . . .	40,47	40,63	42,38	44,90	**47,76**	29,92	46,44	

Ebenso wie die Steuersysteme der einzelnen Bundesstaaten verschieden waren, waren naturgemäß die kommunalen Steuersysteme an sich verschieden. Es war zwar überall bestimmt, in welchem Rahmen sich die einzelnen Steuersysteme halten sollten, aber es war den Gemeinden freigestellt, welche Steuern sie nun erheben bzw. wie hoch sie dieselben innerhalb der gezogenen Grenzen festsetzen wollten. Festgestellt kann werden, daß fast alle Gemeinden Umlagen auf Einkommen und Vermögen erhoben; das waren ja auch vor dem Krieg die beweglichsten Einnahmequellen, und sie brachten den Gemeinden auch den wesentlichsten Teil der Ausgabendeckungsmittel ein (in Baden ca. zwei Fünftel der Gesamteinnahmen). Besonders deshalb waren die Gemeinden hauptsächlich am Aufkommen dieser Steuer interessiert; das wirkte sich auf das Erträgnis meist günstig aus und erhöhte damit den Gesamtspielraum zur Aufgabenerfüllung.

Die Erzbergersche Finanzreform griff erheblich in die Finanzsysteme der deutschen Länder ein und zwang sie, gewisse Veränderungen in ihrer Steuergebarung vorzunehmen.

Als Grundlage des badischen Steuersystems blieben dem Lande die Grund- und Gewerbesteuer, die aber wieder in die Hand des Landes zurückgeführt werden mußten. Demgemäß verloren die Gemeinden die ihnen bisher eigentümlichen Realsteuern und mußten mit Zuschlägen in verstärktem Maße an den Landessteuern, den Realsteuern, beteiligt werden.

Die Einkommen- und Vermögensteuer Badens fiel mit dem Übergang dieser Materie in die Hand des Reiches als Landessteuer weg und demgemäß verloren auch die Gemeinden die Berechtigung, hierzu Zuschläge zu erheben. Statt dessen erhielt das Land Anteile an der Reichs-

[1] Denkschrift des Finanzministeriums, a. a. O., S. 22/23.

einkommen-, Vermögens- und Umsatzsteuer überwiesen, an denen es auch die einzelnen Gemeinden des Landes beteiligen mußte.

An der neugeschaffenen Gebäudesondersteuer (Hauszinssteuer) wurden beide Gebietskörperschaften beteiligt, ebenso an der Grunderwerbsteuer, der Kraftfahrzeugsteuer u. dgl. m. Wie wirken sich nun diese Neuordnungen aus?

Von den größeren Steuern haben, wie wir gesehen haben, die Länder und Gemeinden lediglich die Grund- und Gewerbesteuer, sowie die Hauszinssteuer als Grundlage ihres Steuersystems behalten, oder wie sie in Baden heißen, die Steuern vom Grundvermögen und Gewerbeertrag, sowie die Gebäudesondersteuer. Vor dem Krieg waren in Baden die Gemeinden an der Einkommen- und Vermögensteuer beteiligt, wovon die letztere die vier Hauptvermögensteile, Grund und Boden, Gebäude, gewerbliches Betriebsvermögen im weitesten Sinne, sowie Kapitalvermögen umfaßte. Mit dem Inkrafttreten der Reichskapitalertragsteuer hörte das Recht der Länder auf, das Kapitalvermögen zu besteuern, und die Vermögensteuer wurde wiederum in ihre einzelnen Teile auseinandergerissen, m. a. W. an Stelle der Subjektssteuer, die die persönliche Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners berücksichtigte, trat die Objektssteuer mit ihrem bewußten Absehen von der wirtschaftlichen Lage des Gesamtwirtschaftssubjektes. Die Länder sind aber auf diese beiden Steuern ausdrücklich hingewiesen worden und deshalb hatten sie auch nur die Möglichkeit, mit ihnen allein ihre Arbeit aufzunehmen. Es bestand für Baden nicht die Notwendigkeit, die eine oder andere Steuer wieder an sich heranzuziehen, etwa weil das Land vor dem Kriege eine dieser Steuern den Gemeinden zur Bewirtschaftung überlassen gehabt hätte; lediglich mußte sich Baden wieder an seine frühere Steuergebarung anlehnen, wie dies auch bei anderen Ländern geschehen war[1]. So wurden denn auch in Baden die Grund- und Gewerbesteuern als Landessteuern ausgestaltet und den Gemeinden ein Zuschlagsrecht zu ihnen eingeräumt. „Sie ganz den Gemeinden zu überlassen, ist nicht beabsichtigt; dazu wäre das Land bei der derzeitigen Finanzlage überhaupt nicht imstande," heißt es in der Begründung des Gesetzesentwurfes[2]. Die Regelung der gemeindlichen Beteiligung ist auch nicht so gedacht, daß der Staat die Steuer im Gesamtbetrag erhebt und davon wieder einen Teil an die Gemeinden abführt, sondern wie vor dem Krieg erheben die Gemeinden selbständig die Ertragsteuern. Dagegen besteht aber, infolge der engen finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Gemeinde, die Absicht, daß der Staat hauptsächlich, aber nicht ausschließlich seine Ertragsteuern auf die landwirtschaftlichen- und Waldgrundstücke legen will, während die Gemeinde, wenn auch nicht ausschließlich, die Besteuerung der Gebäude und gewerblichen Betriebsvermögen über-

[1] Entwurf des Ertragssteuergesetzes v. 23. 3. 21: Verhandlungen des Badischen Landtages, Karlsruhe 1921, Heft 531, Beilagenheft S. 518.

[2] Entwurf des ErtStGes., a. a. O., S. 532.

nehmen soll. Als Hauptargument für diese Regelung diente die Annahme, daß bei Landgemeinden an sich weniger Aufwand vorhanden sei, wie bei Orten mit großem Hausbesitz und Industrie[1]. Tatsächlich sind die Steuern so ausgestaltet worden, wobei allerdings eine gewisse Verwischung obiger Grundsätze nicht verhindert werden konnte. Heute sind die Verhältnisse derart geregelt, daß bei der Gewerbesteuer der Staat relativ geringe Steuersätze im Verhältnis zur Höhe des Umlagefußes der Gemeinden aufgestellt hat, während die Gemeinden bei der Grundsteuer erheblich höhere Zuschläge erheben[2]. Zu erwähnen ist ferner, daß die Höhe dieser beiden Steuern sich von Jahr zu Jahr verändert und jeweils im Finanzgesetz für den Staat, im Voranschlag für die Gemeinde festgelegt wird. Diese beiden Steuern sind nämlich als einzige beweglich genug, um einen Verlust auszugleichen, wie er etwa durch Kürzung der Reichsüberweisungen entstehen kann, wie das in den letzten Verteilungsschlüsseln zum Ausdruck gekommen ist. Es betrug z. B. der Schlüsselanteil Badens vom Gesamtschlüsselanteil der Einkommensteuer 1926—1928 3,42%, 1928 3,32%; ebenso ging der Anteil Badens an der Körperschaftssteuer von 3,77% 1926—1928 auf 3,32% zurück.

Gemeinden und Kreise erheben zu den gesetzlich festgesetzten Steuergrundbeträgen Zuschläge; die Gemeinden können in Anlehnung an die vom Land erlassenen Bestimmungen bei Steuergrundbetrag und Steuerobjekt Änderungen hinsichtlich der Festsetzung dieser durchführen. Sie dürfen die Steuergrundbeträge bis zu 40% erhöhen, wenn der Gewerbeertrag eine gewisse Summe übersteigt, bzw. der Wert des Grundvermögens höher geworden ist. Den Steuerfuß setzt das Gemeindeparlament jährlich im Voranschlag neu fest. Die Kreise können den Steuergrundbetrag zu Zwecken ihrer Besteuerung nicht erhöhen, wohl aber den Steuerfuß bis zu 50% des Grundbetrages, sofern ministerielle Genehmigung vorliegt.

Der § 62 des Badischen Grund- und Gewerbesteuergesetzes[3] besagt, daß die Einheitswerte des Reichsbewertungsgesetzes für die Grundsteuer Geltung erlangen sollen. Damit ist ein Grund weggefallen, der gegen die Regelung, wie sie heute ist, geltend gemacht wurde, nämlich daß die Gemeinden eher imstande seien, gerechte Bemessungsgrundlagen vorzunehmen, wie die weiteren Verbände. Denn die Grundbesteuerung nach dem gemeinen Wert unter Anlehnung an die Vorschriften des Reichsbewertungsgesetzes ist ebensogut im weiteren wie im engeren Gebiet durchführbar[4]. Der von Popitz[5] hierzu geltend gemachte Einwand, daß doch gewisse Wechselbeziehungen bestünden zwischen Wert des Grundbesitzes und Rentabilität des Gewerbes einerseits, und der

[1] Entwurf des ErtStGes., a. a. O., S. 533.
[2] Verwaltungsaufbau usw., a. a. O., S. 280/81.
[3] Grund- und GewerbesteuerGes. v. 7. 7. 26 (GesVBl. S. 132).
[4] Vgl. Stucken, a. a. O., S. 737.
[5] Popitz, Handbuch der Finanzwissenschaft, a. a. O., S. 352.

Tätigkeit der Gemeinde andererseits, dergestalt etwa, daß die Realsteuern nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung bemessen würden, ist abwegig. Stucken[1] weist mit Recht darauf hin, daß die Heranziehung der Steuerpflichtigen zu den Realsteuern nach Merkmalen erfolgt, die mit der Höhe der empfangenen Gegenleistungen nichts, oder nur wenig zu tun haben. Dasselbe gilt auch für die Gewerbesteuern; auch sie sind praktisch nach den gleichen Methoden sowohl im engeren, wie auch im weiteren Gebiet zu erheben; jedenfalls sind in der Periode gemeindlicher Autonomie keine Formen entwickelt, die eine bessere Anpassung an die Leistungsfähigkeit der Pflichtigen oder eine größere Sicherheit des Steuereingangs als bei der neueren staatlichen Besteuerung ermöglichten[2].

Es fragt sich nun, ob tatsächlich das Zuschlagssystem, wie es heute allgemein gehandhabt wird, geeignet ist, Gefahren zu vermeiden, wie sie auf steuerlichem Gebiet auftreten können. Es ist richtig, daß durch das Zuschlagssystem die Selbstverantwortung der Gebietskörperschaften gestärkt wird. Denn jede neue Aufgabe muß unter dem Gesichtspunkt der Deckungsmöglichkeit überprüft werden. Bei der Einkommensteuer z. B., die auch die unteren Volksschichten belastet, wird die Volksvertretung eher geneigt sein, die Steuer möglichst niedrig zu halten, weil sie ja gewissermaßen alle Bevölkerungskreise trifft. Wie aber verhält es sich mit den Zuschlägen zur Grund- und Gewerbesteuer? Diese Steuern sind heute die einzigen beweglichen Steuern im Staats- und Gemeindehaushalt und werden daher besonders von Gemeinden und Gemeindeverbänden stark angespannt, da ja die Einkommensteuer nicht mehr von ihnen nach Bedarf verändert werden kann, weil sie aus der Hand der Länder und Gemeinden in die des Reiches übergegangen ist. So kommt, und insoweit hat Popitz recht, ein enger Zusammenhang von Einnahmequelle und Steuerkraft der Bürger zustande. Naturgemäß wird aber eine arme Gemeinde möglichst hohe Zuschläge auf ihre begüterten Gemeindemitglieder legen müssen, während eine reiche Gemeinde die Steuer nicht restlos auszuschöpfen braucht und demgemäß ihre Angehörigen weit geringer belastet. Der Aufgabenkreis jedoch, den die einzelne Gebietskörperschaft zu erfüllen hat, wird keinesfalls viel geringer werden, da die dringlichsten Aufgaben die gleichen bleiben. Es kann dann zum Zwecke der Steuervermeidung unter Umständen so weit kommen, daß die besten Steuerobjekte abwandern, was zur Folge hat, daß die verbliebenen Objekte um so mehr zur Leistung herangezogen werden müssen, bis endlich die Krise in Gestalt der Untragbarkeit der Belastung eintritt. Die Tatsache der Abwanderung tritt allerdings weniger im Gefolge der Grundsteuer ein, da die Besitzer und Eigentümer von Grund und Boden schollengebunden sind. Dafür wird aber der Zuzug an solche Orte eingestellt werden, und mit der Zeit

[1] Stucken, a. a. O., S. 737, Anm. 2.
[2] Stucken, a. a. O., S. 737.

kann aus der wirtschaftlich hochstehenden Gemeinde eine tote Kommune werden. Die Höhe der Zuschläge bei der Gewerbesteuer ist als viel bedenklicher zu werten. Denn eine Abwanderung leistungsfähiger Industrien an andere Orte, ist die unvermeidliche Folge übermäßiger Anspannung dieser Steuer. Daß die Zuwanderung hier gänzlich außer Betracht kommt, liegt auf der Hand. Unter diesen Voraussetzungen ist auch die im Herbst 1929 erfolgte Abwanderung der Benz'schen Fabrik aus Mannheim nach Württemberg zu verstehen, weil dort die Gewerbesteuern im Gegensatz zu Baden relativ niedrig sind.

Zufolge des Zusammenhanges aller Steuerquellen untereinander besteht außerdem die Gefahr, daß das Steueraufkommen der einzelnen Gemeinden an anderen Steuern vermindert wird und demgemäß die weiteren Verbände gezwungen werden, die steuerliche Beanspruchung niedriger zu halten[1], was ungünstige Einwirkungen auf den Gesamtspielraum der Aufgabenerfüllung hat.

Um den Nachteilen des Zuschlagssystems entgegenzuwirken, hat man vorgeschlagen, die Zuschlagshöhe zu begrenzen. Hier ist zu sagen, daß Höchstgrenzen in diesem Falle keine Wirkung haben können. Denn auch ohne wirtschaftliche Notwendigkeit wird die zuschlagsberechtigte Körperschaft dazu übergehen, in solchen Fällen möglichst die Höchstgrenze zu erreichen, um auch weniger wichtige Aufgaben vornehmen zu können. Andererseits widerspricht eine solche Grenzziehung dem Prinzip der Selbstverwaltung. In Baden ist das Maß der Zuschlagshöhe von der Genehmigung der obersten Verwaltungsbehörde abhängig. Das dürfte nicht den tatsächlichen Erfordernissen entsprechen. Eine Berücksichtigung örtlicher Verhältnisse ist von dieser Stelle aus nicht gut möglich, zumal psychologische Momente hierbei nicht genügend in Betracht gezogen werden.

Wenn an sich die Grundsteuer auch den kleinsten Ackerbauer belastet, wenn auch die Gewerbesteuer, allzu hoch angespannt, die heimische Arbeitsmöglichkeit ungünstig beeinflußt, so bestimmt doch meist die infolge der wirtschaftlichen Struktur im Körperschaftsparlament am stärksten vertretene Klasse der Besitzlosen über die Besitzenden, da das allgemeine, direkte und gleiche Wahlrecht sie an die Spitze des Parlaments gebracht hat. Es müßte also eine Beschränkung des Zuschlagsrechts an das Eigeninteresse gebunden werden, derart etwa, daß die Gemeinden das Recht erhalten, eine „Verwaltungskostenabgabe", wie in Bayern z. B., einzuführen; sie tritt dann in Erscheinung, wenn die Gemeinden über eine bestimmte Höhe hinaus Zuschläge erheben wollen. Dann nämlich werden alle Personen, soweit sie 21 Jahre alt und selbständig sind, mit einer Kopfsteuer belastet, die zweifellos breite Volksschichten treffen und die Bewilligungsfreudigkeit der Parlamente stark einschränken wird. Es ist dann anzunehmen, daß Zuschläge nur zur Erfüllung dringlichster Aufgaben erhoben werden; jedoch kann

[1] Stucken, a. a. O., S. 733.

andererseits durch eine solche Verkoppelung die Ausschöpfbarkeit anderer Steuern durch diese, in das vorhandene Steuersystem schwer einreihbare Abgabe, möglicherweise beeinträchtigt werden[1].

Immerhin ist den Kommunen heute durch Beteiligung an den Realsteuern die Möglichkeit gegeben, unter Behauptung ihres Selbstverwaltungsrechtes die Steuerquellen nach dem wechselnden Bedarf elastisch zu halten, durch hohe oder niedrige Zuschläge. Damit wird ein möglichst hoher Gesamtspielraum für die Aufgabenerfüllung gewährleistet, indem einmal bei Bedarf entweder die Realsteuern gehoben, bzw. bei besonders günstiger Finanzlage die Zuschläge abgebaut werden können. Auch werden manche Aufgaben, insbesondere solche wohlstandsfördernder Art, zweckmäßig den engeren Gebietskörperschaften zugeteilt, da solche Maßnahmen vornehmlich dem engeren Bevölkerungskreis zugute kommen. Hierzu bedarf es jedoch eines gewissen Spielraumes innerhalb der Finanzhoheit der betreffenden Gebietskörperschaft. Wenn nun gesagt wird, daß das Dotationssystem, also eine Geldzuweisung eines höheren Verbandes an nachgeordnete Körperschaften für allgemeine Haushaltszwecke[2] imstande sei, ebenfalls einen großen Gesamtspielraum zu gewährleisten, so dürfte das abwegig sein. Einmal kann eine solche Maßnahme nur dann durchgeführt werden — die Notwendigkeit vermehrter Steuereinnahmen vorausgesetzt —, wenn sie bei der Bildung der Verteilungsschlüssel berücksichtigt wird. Hier werden jedoch alle diejenigen, die an der geplanten, nur der einen Gebietskörperschaft zugutekommenden Maßnahme nicht interessiert sind, Widerstand leisten, so daß einmal die Maßnahme nicht durchgeführt werden könnte, andererseits dadurch, eine Vergrößerung des Gesamtspielraumes unterbunden würde[3].

Man wird also, wie die Verhältnisse heute liegen, sagen müssen, daß das Zuschlagssystem zwar nicht ideal ist, daß es aber bei der Grund- und Gewerbesteuer der gegebene Faktor ist, einen möglichst großen Gesamtspielraum zu erzielen.

Die vom Reich den Ländern überwiesenen Anteile der Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer kommen nur für eine Vergrößerung des Gesamtspielraumes in Betracht, obwohl ihre Regelung nicht von den Ländern vorgenommen wird. Auch dienen sie in hervorragendem Maße dem Lastenausgleich zwischen Staat und Kommune. Sie geben diesen Gebietskörperschaften die Möglichkeit, für die Erfüllung der Aufgaben nach Maßgabe der Dringlichkeit zu sorgen. Unter diesem Gesichtspunkt werden sie auch in Baden verteilt. Man hat hier keine Relation zu dem Friedensaufkommen und den Vorkriegseinnahmen der einzelnen Gemeinden hergestellt, derart etwa, daß man denselben eine gewisse Mindestüberweisung garantiert hätte, wie das z. B. in Preußen der

[1] Vgl. Stucken, a. a. O., S. 745.
[2] Stucken, a. a. O., S. 732.
[3] Becker, a. a. O., S. 76/77.

Fall ist[1]. Vielmehr hat man, um einen großen Verfügungsfonds zur Überweisung zu erhalten, die gesamten Überweisungen vom Reich zu einer Gesamtmasse zusammengefaßt. Hieraus wird dem Ministerium des Innern vorweg ein Betrag von 500000 Reichsmark zur Gewährung von Beihilfen an besonders bedürftige Gemeinden zur Verfügung gestellt. Bis zur Höhe von 72 Millionen Mark wird dann die Gesamtmasse in eine Landes- und Gemeindemasse zerlegt. In die Landesmasse fließen 65% der Gesamtsumme, in die Gemeindemasse 35%, wovon 3,5% an die Kreise abzuführen sind. Übersteigen die Überweisungen des Reiches die Summe von 72 Millionen Mark, so wird der überschießende Teil je zur Hälfte dem Landes- bzw. dem Gemeindeanteil zugeschlagen. Die auf die einzelnen Gemeinden entfallende Teilungsmasse wird zu 70% nach dem örtlichen Aufkommen — das sind die sich aus den zusammengerechneten reichsrechtlichen Rechnungsanteilen der Einkommen- und Körperschaftsteuer ergebenden Schlüsselzahlen — und zu 30% nach der Bevölkerungszahl verteilt. Die Gemeinden sind hinsichtlich der Verteilung der Gemeindemasse in drei Gruppen gegliedert. Die erste Gruppe umfaßt die Gemeinden über 9000 Einwohner, die zweite Gruppe die Gemeinden von 3000 bis 9000 Einwohnern, die dritte Gruppe die Gemeinden unter 3000 Einwohnern. Gruppe a) erhält 66%, Gruppe b) 12%, Gruppe c) 22% des Gemeindeanteils. Man hat diese Lösung aus folgenden Gründen für angebracht gehalten[2]: Würde grundsätzlich die Gemeindemasse so verteilt, daß jede Gemeinde 35% des in ihr örtlich aufkommenden Anteils erhielte, so würden einmal solche Gemeinden, die früher keine oder nur geringe Umlagen vom Einkommen erhoben haben, Anteile erhalten; an sich ist das nicht unerwünscht, weil heute in solchen Gemeinden dieselbe Einkommensteuer erhoben wird, wie in jeder anderen Gemeinde, und weil erfahrungsgemäß auch heute in solchen Gemeinden ein erheblicher Steuerbedarf vorhanden ist. Nicht erträglich wäre aber andererseits für die Städte und größeren Gemeinden die weitere Folge, daß ein lediglich auf dem örtlichen Aufkommen aufgebauter, gleichmäßiger Verteilungsschlüssel für alle Gemeinden die Bedarfsfrage völlig außer acht ließe. Deshalb ist man zu der Gruppenbildung geschritten, indem man sich bei ihrer Bildung im wesentlichen an den Besitzstand des Jahres 1913 hielt. Damals waren die drei Gruppen an der Umlage vom Einkommen wie folgt beteiligt: Gruppe a) 68,79%, Gruppe b) 11,57%, Gruppe c) 19,64%. So hat man nach Möglichkeit heute eine gerechte Basis für die Verteilung geschaffen[3].

Soweit man die Regelung der anderen Länder auf diesem Gebiet des gemeindlichen Lastenausgleichs beurteilen kann, muß man wohl sagen, daß das badische System der Steuerverteilung, einzigartig ge-

[1] Stucken, a. a. O., S. 735, und Becker, a. a. O., S. 78.

[2] Entwurf zur Änderung des SteuervertGes., a. a. O., S. 15/16.

[3] Innerhalb der einzelnen Gruppen ist die Verteilung folgendermaßen geregelt:

regelt im ganzen deutschen Steuergebiet, einen gewissen bestechenden Inhalt hat. Vor allem ist die Schwerfälligkeit in der Verteilung der Steuern vermieden, wie sie zwangsläufig entsteht, wenn wie in Preußen[1] beispielsweise eine Relation zum Vorkriegsaufkommen gesucht wird, und die Überweisungen gekürzt oder erhöht werden, je nachdem der Anteil der einzelnen Gemeinde das Aufkommen der Vorkriegszeit überschreitet oder hinter ihm zurückbleibt. Die Verhältnisse gegen damals haben sich derart verschoben, und seit der neuen Regelung wechselt die wirtschaftliche Lage der Gemeinden infolge der

---

Beispiel für 1928/29 (VIII. Verteilungsschlüssel). Einwohnerzahl: Volkszählung 1925.

Gesamtlandesanteil	72500000 RM.
Davon an das Min. d. J.	500000 RM.
Restbetrag	72000000 RM.
Gemeindemasse, 35% hiervon	25200000 RM.
Kreisanteil, hiervon 3,5%	882000 RM.
Restbetrag	24318000 RM.,

der unter die Gruppen zur Verteilung kommt.

Die drei Gemeindegruppen umfassen:

a)	75903842	Schlüsselzahlen und	857026 Einwohner
b)	14328946	" "	339382 "
c)	18305860	" "	1116054 "

Es fallen nun auf die einzelnen Gruppen, ohne Rücksicht auf Veränderung der Schlüssel- und Einwohnerzahlen:

auf Gruppe	a)	66% = 16049880 RM.
" "	b)	12% = 2518160 RM.
" "	c)	22% = 5349960 RM.

Diese Gruppenanteile werden nun verteilt zu

70% nach Schlüsselzahlen

Gruppe a)	11234916 RM.;	auf 1 Schlz.	14,80 RPf.
" b)	2042712 RM.;	" 1 "	14,25 RPf.
" c)	3744972 RM.;	" 1 "	20,45 RPf.

und 30% nach Einwohnerzahlen.

Gruppe a)	4814964 RM.;	auf 1 Einwohner	5,618 RM.
" b)	875448 RM.;	" 1 "	2,579 RM.
" c)	1604988 RM.;	" 1 "	1,438 RM.

Auf eine Gemeinde der Gruppe a) mit 1000000 Schlüsselzahlen und 10000 Einwohnern entfallen hiernach:

a) nach der Schlüsselzahl: $1000000 \times 14{,}8$ RPf. = 148000 RM.

b) " " Einwohnerzahl: $10000 \times 5{,}618$ RM. = 56180 RM. **Zusammen = 204180 RM.**

Dieser Betrag bildet die Meßzahl der Gemeinde. Die tatsächliche Ausschüttung errechnet sich nun wie folgt:

Erhöht sich der Gesamtanteil des Landes an den Überweisungen des Reichs um 10%, also 7,2 Millionen Mark, so erhalten die Gemeinden hiervon 50% = 3,6 Millionen Reichsmark. Damit erhöht sich der Gemeindeanteil auf rund 28,8 Millionen Mark = ca. 14%.

Zur Ausschüttung an die Gemeinden gelangen also 114%. Demgemäß würde die angezogene Gemeinde in dem Rechnungsjahr 1928/29 nicht

204180 RM. erhalten, sondern

$$204180 \times 114\% = \frac{204180 \times 114}{100} = \mathbf{232765{,}20\ RM.}$$

[1] Stucken, a. a. O., S. 735.

modernen Entwicklungsmöglichkeiten derart rasch, daß Baden mit Recht einen anderen Weg zur Lösung des Verteilungsproblems im Finanzausgleich gegangen ist, wenn dieser auch deutlich den Stempel eines Provisoriums an sich trägt, wie der ganze Finanzausgleich überhaupt. Das Finanzgesetz für die Jahre 1930/31 hat auch diese Materie anders geregelt. Obwohl wir heute noch nichts darüber aussagen können, wie sich die Neuregelung auswirken wird, müssen wir doch die neuen Bestimmungen kritisch betrachten. Zunächst ist die 72-Millionengrenze gefallen. Sie hatte immerhin den Vorzug, daß in die Gemeindemasse ein Mindestbetrag, der feststand (35% der 72-Millionen Mark) geworfen wurde. Da aber das variable Moment — Verteilung der (unbekannten) überschießenden Summe im Verhältnis von 50 : 50 — nicht ausgeschaltet war, blieb die Summe der Überweisungen in keinem Etatjahr die gleiche. Derselbe Zustand ist jetzt wieder eingetreten. Von nun an werden also die gesamten Reichssteuerüberweisungen unter Land und Gemeinden im Verhältnis von 65 zu 35 verteilt. Außerdem muß der Gemeindeausgleichsstock heute aus dem Gemeindeanteil in Höhe von 500000 RM. gespeist werden. Soweit die tatsächliche Lage. Fragen wir uns nach den Gründen der Neuregelung, so können wir sagen, daß tatsächlich die Finanznot des badischen Staates in den letzten Jahren erheblich größer geworden ist. Deshalb glaubte anfangs die Regierung, den Landesanteil auf 66⅔% der Gesamtmasse erhöhen zu müssen. Dies wurde jedoch abgelehnt. Dafür drückte man aber die Neuregelung hinsichtlich der festen 72-Millionengrenze durch; die Tatsache einer erheblichen Ausgabensteigerung war 1930 eingetreten[1]. Insbesondere hat sich der Betrag für den Besoldungsaufwand erheblich gesteigert, soweit er vom Lande getragen werden muß. (Von 1913: 6,1 Mill. Mark auf 1926: 37,4 Mill. RM. für das Land, während sich entsprechend der Anteil der Gemeinden von 18,8 Mill. Mark 1913 auf 10,8 Mill. RM. um 8 Mill. RM. ermäßigte.) Wenn man dem Land die Gesamtheit der badischen Gemeinden gegenüberstellt, so ist die Not des Landes die dringlichere geworden. Dieses ergibt sich aus einer vergleichenden Reichsfinanzstatistik für 1925/26 und 1926/27. Als Abschlußzahl für die letztere Periode stehen sich hier gegenüber

Land . . . . . —11,2 Millionen
Gemeinden . . . . +16,0 Millionen.

Angesichts dieser schwierigen Lage auf finanziellem Gebiet blieb dem Land nur der Ausweg: entweder den Lastenausgleich mit den Gemeinden zugunsten des Landes abzuändern — Herbeiziehung der Gemeinden im verstärkten Maße zu den Volksschullasten — oder aber die Steuerverteilung zu ändern. Die badische Regierung schlug letzteren Weg ein.

[1] 1925 war die 72-Millionen-Grenze unter Vorbehalt des Finanzministers eingeführt worden: Er werde, wenn die Ausgabenseite des Staatsvoranschlages erheblich wachse, beim Landtag den Antrag auf Änderung der Steuerverteilung zugunsten der Landesmasse stellen (Amtl. Berichte üb. d. Verh. d. Bad. Landtages, S. 2177).

Diese Neuregelung der Überweisungen ändert an den Zielsetzungen, die wir einem Finanzausgleich gegeben haben, wenig. Wir führten schon aus, daß die drei großen Reichssteuern nur für den Lastenausgleich in Betracht kommen, da sie dem Einfluß der Länder bekanntlich entzogen sind.

Die Grunderwerbssteuer wird vom Reich erhoben; den reichsrechtlichen Vorschriften, daß mindestens die Hälfte des Aufkommens den Gemeinden zu überweisen sei, ist man in Baden durch ein Gesetz[1] nachgekommen. Die Gemeinden können bis zur Höhe von 2% des steuerpflichtigen Wertes Zuschläge erheben. Über diese Steuer kann man hinsichtlich ihrer volkswirtschaftlichen und sozialen Bedeutung geteilter Ansicht sein, soweit es sich um eine unterschiedslose Belastung von Liegenschaftsveräußerung handelt. Zum mindesten muß man eine minimale Belastungshöhe fordern. In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird diese Steuer meist vollständig abgelehnt, indem man geltend macht, daß der Übergang des Bodens „zum besten Wirt" dadurch erheblich beeinträchtigt würde[2]. Da sie aber erhoben wird, fragt es sich, ob sich diese Steuer eher für kleine, wie für große Gebietskörperschaften hinsichtlich ihrer Erhebung eignet, weil ihr Aufkommen naturgemäß schwankt. Der Ansicht Beckers[3], daß sie sich nicht für kleine Gemeinden eignet, ja, daß sie sogar eine gewisse Gefahr bildet, indem sie bei stattgehabten vielen Grundstücksumsätzen die Gemeinden zu unnötigen Ausgaben anreize, die die Ausbalancierung des Etats im folgenden Rechnungsjahr deshalb gefährde, vermögen wir nicht beizutreten, wenn wir auch unterstellen, daß die Bedenken für ein agrarpolitisch orientiertes Land berechtigt sein mögen. Wird nämlich die Steuer vom Lande aus auf die einzelnen Gemeinden nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens verteilt, kann man kaum eine Gefahr erblicken. Einmal ist diese Steuer in ihrem Aufkommen gering (in Baden ca. 5% des gesamtsteuerlichen Aufkommens 1926/27), andererseits kann man auch in Baden, wo vorwiegend parzellierter Grundbesitz vorhanden ist, nicht damit rechnen, daß die einzelne Gemeinde trotz relativ großer Grundstücksumsätze etwa zu unnützen Ausgaben verleitet werden würde. Denn großer Besitz, der bei Besitzwechsel mit dieser, den gemeinen Wert besteuernden Abgabe belastet wird, ist in Baden wenig vorhanden.

Die Wertzuwachssteuer ist in Baden den Gemeinden durch Landesgesetz zur Ausschöpfung überlassen worden. Sie wird von ihnen erhoben, soweit die Erwerbung der veräußerten Grundstücke in der Zeit vom 1. 1. 1919 bis 31. 12. 1924 vorgenommen worden war. Im übrigen *kann* sie erhoben werden. Indem man von dem Gedanken ausgeht, daß die Steigerung des Bodenwertes, also die Entstehung einer Grundrente, durch Maßnahmen der Gemeinden — Erweiterung der Stadt-

[1] Ges. v. 19. 7. 26 (GesVBl. S. 153).

[2] K. Th. v. Eheberg, a. a. O., S. 134, und W. Röpke, Finanzwissenschaft, Berlin 1929, S. 125/26.

[3] Becker, a. a. O., S. 81/82.

grenzen — hervorgerufen worden sei, kann man es billigen, daß diese Steuer den Kommunen zur Verfügung gestellt wird. Sie sind durch ihre besonderen Maßnahmen Träger des wirtschaftlichen Aufschwunges gewesen, und da erfahrungsgemäß mit einem solchen Aufschwung auch in gewissem Sinne die Lasten sich steigern, die auf die Gemeinde fallen, trägt die Maßnahme dazu bei, die Erfüllung dringendster Aufgaben zu erleichtern, ohne daß nunmehr etwa die Gefahr akut würde, es könnten weniger dringliche Aufgaben erfüllt werden, was zu einer unberechtigten Vorzugsstellung anderen Gemeinden gleicher Größen gegenüber führen würde. Dazu ist diese Steuer auch zu gering (1926/27: 277000 Reichsmark insgesamt gegenüber 121,134 Mill. RM. gesamter Steuereingang der Gemeinden).

Die Gebäudesondersteuer ist eine Landessteuer und wird von den Gemeinden erhoben. Da sie in Baden einen wesentlichen Betrag ausmacht — sie brachte dem Staat 18 Millionen, den Gemeinden 25,6 Millionen = ein Siebentel bzw. ein Fünftel des steuerlichen Aufkommens —, trägt sie unmittelbar zu einer Vergrößerung des Gesamtspielraums bei, wenn sie im übrigen auch teilweise zweckbestimmt ist.

Die Neuregelung durch das badische Finanzgesetz brachte keine wesentlichen Änderungen. Lediglich wurde der für Finanzzwecke bestimmte Betrag vergrößert. Auch heute ist diese Steuer noch sehr umständlich geregelt und man kann an den andauernden Veränderungen, die dieses Gesetz durchmacht, erkennen, daß man es hier mit einer bisher sehr wenig erforschten Steuer zu tun hat; deshalb kann man noch kein abschließendes Urteil fällen, ob dieser oder jener Verband zu ihrer Erhebung der geeignetere ist.

Die Überweisung der Mineralwassersteuer an die Gemeinden trägt zum Lastenausgleich sicherlich in gewissem Maße bei. Eine Bereitstellung dieser für den Gemeindeausgleichsstock, wie sie ursprünglich geplant war, wäre an sich günstig gewesen, wenn die Regelung des innerbadischen Finanzausgleichs, wie sie bis zum Frühjahr 1930 galt, beibehalten worden wäre. Dann wären die Mittel vergrößert worden, die den Zweck haben sollen, leistungsschwache Gemeinden zu dotieren. Da aber der Ausfall an Steuer- und Überweisungseingängen den Haushalt insbesondere der größeren Städte am härtesten getroffen hat (ca. 14%), ist eine Überweisung der Mineralwassersteuer an die Gemeinde zur Vergrößerung des Gesamtspielraumes unbedingt erforderlich.

Die Hundesteuer ist als Landessteuer ausgebaut worden. Ihr Aufkommen fließt aber zur Hälfte in die Gemeindekasse. Außerdem sind die Gemeinden berechtigt, Zuschläge zu dieser Steuer zu erheben; hiervon fließt ein Viertel des Aufkommens an die Landeskasse. Eine restlose Ausschöpfung ist hierdurch gesichert, da die Gemeinden an den Zuschlägen interessiert sind (gemeindliche Zuschlagshöhe ungefähr das **Doppelte der Hundesteuer**).

Die Wandergewerbesteuer hat eine Änderung dahingehend erfahren, daß der Kreisanteil im Gegensatz zur Vorkriegszeit variabel gestaltet worden ist und die Gemeinden ebenfalls an ihr beteiligt worden sind. Soweit es sich um eine Wanderlagersteuer handelt, scheint dies berechtigt. Jedoch bedeutet es eine Benachteiligung anderer Gemeinden, wenn nun das Besteuerungsrecht für die Wandergewerbesteuer von der Wohnsitzgemeinde vorgenommen wird, wo vielleicht die anderen Gemeinden an dem Aufkommen des Steuerpflichtigen einen größeren Anteil haben. Wünschenswert wäre es, wenn die Steuer wieder eine reine Landessteuer würde, allerhöchstens aber die Kreise an ihr beteiligt würden. Als Landessteuer trüge sie mit ihrem geringen Gesamtaufkommen von 1926 0,3 Mill. RM. immerhin zur Erhöhung des Gesamtspielraumes bei.

Die den Gemeinden sonst noch überlassenen Steuern tragen zwar zur Erweiterung des Gesamtspielraumes bei, da ihre Erhebung durch Vertrautsein mit den örtlichen Verhältnissen bedingt ist; bei ihrer geringen Höhe sind sie jedoch nicht geeignet, den notwendigen Lastenausgleich herbeizuführen. Dazu kommt, daß sie alle mehr oder weniger unelastisch sind, soweit sie eine geeignete Höhe erreichen können. Deshalb sind die Kommunen immer an Dotationen interessiert, wenn auch hierdurch schwere Schädigungen ihren Ausgang nehmen können.

Schluß.

Wenn wir das Vorgetragene nun zusammenfassend betrachten, können wir etwa folgendes feststellen: Gegenüber dem alten Finanzausgleich ist eine bessere Lastenverteilung zu erkennen. Solche Lasten, die infolge Anordnung der oberen Gebietskörperschaft entstehen und die geeignet sind, den Haushalt der kleineren Gemeinden erheblich zu belasten, sind bei wesentlichen Aufgabengebieten von der wirtschaftlich stärkeren und größeren Gebietskörperschaft übernommen worden. Dadurch ist ein größerer Gesamtspielraum hinsichtlich der Aufgabenerfüllung geschaffen worden, außerdem sind aber die niederen Gebietskörperschaften in die Lage versetzt worden, Aufgaben dringlicher Art zu erfüllen. Ist auch nicht immer die Aufgaben- und Lastenverteilung vollkommen harmonisch durchgeführt, so rührt das oft weniger daher, daß im innerbadischen Finanzausgleich Ungerechtigkeiten vorhanden sind, als vielmehr daher, daß die Bestimmungen des Finanzausgleichs zwischen Reich und Ländern oft zwangsläufig gewissen Gebietskörperschaften Aufgaben zuweisen, ohne gleichzeitig entsprechende Einnahmequellen anzugeben. Allerdings müssen wir auf eine Bedenklichkeit des innerbadischen Finanzausgleiches für die Jahre 1930/31 hinweisen. Es besteht nämlich die Tatsache, daß hinsichtlich der Fürsorgelastentragung,

die heute das Budget jeder Gemeinde erheblich belastet, keine Änderung eingetreten ist. Im Gegenteil hat sich der Staat dadurch jeder Mehrbelastung entzogen, daß er seinen Anteil an der gehobenen Fürsorge durch Einsetzung eines festen Betrages von 6 Millionen Reichsmark nach oben hin begrenzt hat[1]. Durch Einführung des neuen Arbeitslosen-Versicherungsgesetzes fiel aber den Städten eine Mehrbelastung für den Aufwand der Wohlfahrtserwerbslosen zu, während keinerlei Mehreinnahmen diesen zwangsläufigen Mehrausgaben entgegenstanden. Die bis Ostern 1930 bestehende Schlacht- und Fleischsteuer hat man unter Außerkraftsetzen eines dahin zielenden Gesetzes nicht aufgehoben, da die Schwierigkeiten der Etatausgleichung dadurch erheblich gesteigert worden wären. Die Aufhebung dieser Steuer hätte den betreffenden Körperschaften immerhin einen Ausfall von 2,7 Millionen Reichsmark gebracht[2].

Die Zuweisung der Einnahmerechte an die einzelnen Körperschaften erfolgt im allgemeinen zweckmäßig. Daß hier die Rechte der Gemeinden hinsichtlich der Zuschlagserhebung bei einzelnen Steuern begrenzt worden sind, liegt in der allgemeinen Anspannung aller Steuerquellen begründet. Denn infolge des Zusammenhangs aller Steuerquellen bedingt die übermäßige Beanspruchung der einen Quelle den Rückgang des Ertrags der anderen.

Innerhalb des badischen Finanzausgleichs können aber trotz aller Bedenklichkeiten die Gemeinden in weitem Maße Aufgaben nach Maßgabe der Dringlichkeit erfüllen, auch wenn weniger dringliche Aufgaben infolge der allgemeinen Finanznot zurückgestellt werden müssen.

Zu Dotations- und Subventionszwecken sind den Verhältnissen entsprechende Mittel bereitgestellt worden.

Die Beteiligung am Ertrage von Steuern hat den Zweck verfolgt, allen Kommunen möglichst viele Einnahmen zuzuführen. Wenn nun heute (1930/31) ein Ausfall von ca. 14% an Überweisungen eingetreten ist, so fragt es sich, ob dies tatsächlich für die Gemeinden einen unhaltbaren Zustand bedeutet. Das glauben wir verneinen zu dürfen, da ja immerhin besonders wichtige Aufgaben nach wie vor vom Staate ausgeführt werden (persönliche Schullast!). Zweifellos würde aber eine andersartige Regelung der Schullast, wie sie die Regierung in Aussicht gestellt hatte, eine Einengung des Gesamtspielraumes der Aufgabenerfüllung bedeutet haben, so daß unbedingt andere dringlichere Aufgaben hätten zurückstehen müssen.

Andererseits darf nicht verkannt werden, daß die Fürsorgelasten der Städte in den letzten Jahren derart gewachsen sind, daß ein Ausfall von noch so geringen Überweisungen geeignet ist, die Gemeinden aufs schwerste zu belasten.

[1] Zuschrift des Bad. Städteverbandes u. Städtebundes an die Presse (24.2.1930).

[2] Gesetz über die Steuererhebung in den Monaten April bis September 1930 und über die Erhebung einer Fleischsteuer in den zwei Haushaltsjahren 1930/31 (GesVBl. S. 245), Art. 2.

Im allgemeinen wäre der Grundsatz „Beteiligung am Ertrag von Steuern" vielleicht zweckmäßig dahingehend abzuändern, daß künftig durch diese Fonds nur besonders schwache Gebietskörperschaften unterstützt werden; auch könnten diese Fonds erheblich gekürzt und dafür den untergeordneten Gebietskörperschaften eigene Steuern zugeteilt werden, damit sie einen gewissen Einnahmeersatz erhielten. So würden, indem diesen Verbänden nicht mehr möglichst große Einnahmen zugeführt werden, sondern nur solche, die dem Verhältnis ihrer Größe entsprechen, Mittel frei, um die leistungsschwachen Gebietskörperschaften genügend leistungsfähig zu gestalten[1]. Man hat in Baden versucht, diesen Grundsatz durch die Regelung des Ausschüttungsverfahrens durchzuführen; ein Erfolg ist insoweit nicht zu erwarten, als vorerst das Land nicht genügend elastische Steuern zur Verfügung hat, die es den Gemeinden zu eigener Regie überlassen könnte.

So finden wir vorerst nur, daß in Baden die Steuern ziemlich hoch angespannt sind. Dadurch ist ein möglichst großer Gesamtspielraum zur Aufgabenerfüllung nach Maßgabe der Dringlichkeit geschaffen worden und insoweit wird die Regelung des Finanzausgleichs auch den eingangs aufgestellten Zielsetzungen gerecht. Bedingt ist jedoch die Durchführung jeden Finanzausgleichs innerhalb eines Landes in seiner guten oder schlechten Weise durch die allgemeine Finanzlage des Reiches und seiner Finanzausgleichspolitik.

[1] Ähnlich: Stucken, a. a. O., S. 47.

Lebenslauf.

Am 30. September 1903 wurde ich als Sohn des Gymnasialdirektors Prof. Dr. Eduard Grupe und seiner Ehefrau Alma geb. Libeau zu Buchsweiler (Unter-Elsaß) geboren. Ich besuchte die Gymnasien zu Buchsweiler, Weinheim in Baden, Metz, Straßburg und nach der Ausweisung aus Elsaß-Lothringen die Gymnasien von Mannheim und Heidelberg. Hier bestand ich Ostern 1922 die Reifeprüfung. An den Universitäten Heidelberg und Kiel studierte ich Rechts- und Staatswissenschaften, dann ausschließlich Staatswissenschaften an der Universität Erlangen, wo ich im Frühjahr 1929 das Diplom-Volkswirt-Examen bestand. Das Thema der Arbeit wurde mir von Herrn Prof. Dr. Stucken gestellt.

Ich besitze die badische Staatsangehörigkeit und bin evangelischer Konfession.

Druckerei Theodor Keller, Heidelberg.